

CONTRIBUTION A L'ETUDE
des
Offices publics nationaux
Statut et Réforme

THESE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit
de Montpellier

PAR

ANDRÉ FUZIER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

MM.

*Examineurs
de la thèse*

DELBEZ, *Président*

MOYE, *doyen honoraire.*

DE NESMES-DESMARETS

assesseurs.

MONTPELLIER
IMPRIMERIE DE LA PRESSE
3, Rue Jardin-Martel
Tél. 47-84

1936

CONTRIBUTION A L'ETUDE
DES OFFICES PUBLICS NATIONAUX

Statut et Réforme

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. FACULTÉ DE DROIT

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
des
Offices publics nationaux
Statut et Réforme

THESE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit
de Montpellier

PAR

ANDRÉ FUZIER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

MM.

*Examineurs
de la thèse*

DELBEZ, *Président*

MOYE, *doyen honoraire.*

DE NESMES-DESMARETS

assesseurs.

MONTPELLIER

IMPRIMERIE DE LA PRESSE

3, Rue Jardin-Martel

Tél. 47-84

1936

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International Public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit Civil.

BECQUÉ, professeur de Droit Civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.

BOSC, professeur de Procédure Civile.

VIALLETON, professeur de Droit Civil.

GUENOUN, professeur de Droit Romain.

COURTIN, professeur d'Economie politique.

LÉGAL, professeur de Droit criminel.

DEMONTÈS, professeur de Droit commercial.

ANTONELLI, professeur d'Economie politique.

DELBEZ, professeur de Droit constitutionnel.

TISSET, professeur d'Histoire du Droit.

LEMERCIER, Chargé de Cours d'Histoire du Droit.

DIJOL, Chargé de Cours de Capacité.

VALERY, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

DONAT, Secrétaire.

DUBOIS, Secrétaire honoraire.



JURY

MM.

DELBEZ, *Président.*

MOYE, doyen honoraire.

DE NESMES-DESMARETS

| *Assesseurs.*

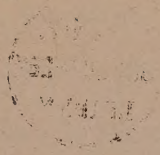
La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MEMOIRE DE MON PERE

A MA MERE

A MON ONCLE

MEIS ET AMICIS



A. F.

A MES MAITRES

A M. LE PROFESSEUR DELBEZ

A M. LE PROFESSEUR MOYE

A M. LE PROFESSEUR DE NESMES-DESMARETS

A. F.

TABLE DES MATIERES

INDEX RERUM

BIBLIOGRAPHIE. —	7
INTRODUCTION	13

PREMIERE PARTIE (générale)

LE STATUT JURIDIQUE DES OFFICES EN DROIT POSITIF FRANÇAIS

CHAPITRE PREMIER. — GENERALITES	18
1. Obscurité de la question. — 2. Origine des Offices: institutions empiriques	19
SECTION I. — <i>Origine et objet des Offices</i>	21
3. Diversité des actes créant les Offices: lois, décrets- lois, décrets. — 4. L'art. 205 de la loi du 13 juillet 1925. — 5. Diversité des pouvoirs confiés: renseigne- ments, service public, enseignement. — 6. But re- cherché: indépendance. — 7. Motifs particuliers. — 8. Résultats: service hors budget.	
SECTION II. — <i>Quel est le nombre des Offices</i>	27
9. Aucun texte n'en donne le nombre. — 10. Ques- tions posées aux Ministres. — 11. Réponse du Minis- tre de l'Agriculture à M. Dignac.	
SECTION III. — <i>Les Offices et le budget général</i>	
12. Les Offices sont des établissements extra-budgé- taires. — 13. Différence avec les budgets-annexes. — 14. Différence avec les comptes spéciaux du Tré- sor. — 15. L'Office exception aux règles budgétaires telles que: 16. L'universalité. — 17. L'unité. — 18. Nécessité des budgets industriels spéciaux. — 19. L'Office.	
CHAPITRE ECOND. — LA DEFINITION JURIDIQUE DES OFFICES	39
SECTION I. — <i>Le Critérium administratif</i>	39
20. Critique de la définition donnée au répertoire FUZIER-HERMANN. — 21. L'Office service public. — 22. Ses éléments. — 23. Moyens de gérer un service public. — 24. L'Office établissement public spécia- lisé. — 25. Le patrimoine de l'Office. — 26. La per- sonnalité morale. — 27. L'Office et l'établissement d'utilité publique. — 28. L'Office et l'établissement public. — 29. La personnification des services pu- blics.	

SECTION II. — <i>Le Critérium Financier</i>	53
30. L'autonomie financière. — 31. Ses éléments. — 32. Sa nécessité pour les services industriels de l'Etat. — 33. Sources de revenus des Offices. — 34. Dotation annuelle. — 35. Taxes spéciales. — 36. Res- sources diverses. — 37. Définition de l'Office.	
CHAPITRE TROISIEME. — LE REGIME JURIDIQUE DES OFFICES ..	61
38. Décentralisation par services. — 39. Eléments: but technique, organisation statutaire, contrôle du Gouvernement.	
SECTION I. — <i>Classification des Offices</i>	65
40. Offices administratifs. — 41. Offices industriels. — 42. Offices universitaires.	
SECTION II. — <i>Organisation interne</i>	67
43. Schéma de l'administration. — 44. Le Conseil d'administration. — 45. Le Directeur. — 46. Les Comités consultatifs. — 47. L'Agent comptable. — 48. Le personnel.	
SECTION III. — <i>Pouvoirs administratifs</i>	73
49. Les pouvoirs administratifs des Offices. — 50. L'exercice de ces pouvoirs. — 51. Les pouvoirs du Directeur. — 52. Marchés. — 53. Dons et legs. — 54. Baux. — 55. Taxe de mainmorte. — 56. Usufruit. 57. Prescription. — 58. Insaisissabilité. — 59. Avan- tages inhérents à la qualité d'établissement public. Limite. — 60. Servitudes des Offices.	
SECTION IV. — <i>Pouvoirs financiers</i>	81
61. Nécessité de règles financières. — 62. Règles bud- gétaires générales. — 63. Préparation du budget. — 64. Budget supplémentaire. — 65. Divisions du bud- get: recettes et dépenses ordinaires et extraordinai- res. — 66. Fonds de réserve. — 67. Exécution du budget: liquidation, ordonnancement. — 68. Mou- vement des fonds. — 69. Comptabilité. — 70. Les comptes du Directeur. — 71. Collaboration avec les comptables publics. — 72. Les deniers des Offices sont des deniers publics. — 73. Obligations des comptables.	
CHAPITRE QUATRIEME. — LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ET FI- NANCIERE	94
74. Raison d'être et but de la tutelle. — 75. Son domaine.	
SECTION I. — <i>La tutelle administrative sur les personnes</i> ..	96
76. Contrôle exercé sur le Conseil d'Administration. — 77. Sur le Directeur. — 78. Cessation des fonctions.	
SECTION II. — <i>La Tutelle Administrative sur les Actes</i> ...	99

SECTION I. — <i>La Caisse Autonome d'Amortissement</i>	138
114. Les régimes antérieurs. — 115. Projets de réforme. — 116. La Caisse Autonome d'Amortissement. Son organisation. — 117. Consécration constitutionnelle.	
SECTION II. — <i>Le Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs</i>	143
118. Pouvoirs du Conseil d'administration. — 119. Organisation du Comité technique. — 120. Ses pouvoirs. — 121. Le Conseil Consultatif des Tabacs. — 122. Le Directeur Général de l'Exploitation Industrielle des Tabacs. — 123. Ressources de la Caisse autonome. — 124. Gestion financière.	
SECTION III. — <i>Résultats de la Gestion de la Caisse Autonome</i>	151
125. Produit du monopole des Tabacs. — 126. Quelques raisons du succès de l'œuvre du S. E. I. T. — 127. Améliorations dans l'organisation de la Caisse. — 128. Le personnel. — 129. Tabacs indigènes. — 130. Tabacs coloniaux. — 131. Tabacs exotiques. — 132. Manufactures de Tabacs. — 133. Le service des ventes. — 134. Le crédit aux débiteurs. — 135. Conventions avec l'Administration des Contributions Indirectes. — 136. La publicité. — 137. L'exportation.	
SECTION IV. — <i>Conclusion</i>	165
 TROISIEME PARTIE (Constructive) 	
LA REFORME DU SYSTEME	
CHAPITRE UNIQUE	168
SECTION I. — <i>La Commission des Offices</i>	168
139. Projets de réforme des Offices. — 140. La Commission des Offices. — 141. Sa mission.	
SECTION II. — <i>L'œuvre de la Commission</i>	172
142. Plan de ses travaux. — 143. Question de l'autonomie. — 144. Réorganisation des Offices. — 145. Economies et récupérations au profit de l'Etat. — 146. Réorganisation du contrôle des Sociétés d'économie mixte. — 147. Le décret-loi du 25 octobre 1935.	
SECTION III. — <i>L'Etat actuel de la question</i>	185
148. Le problème actuel des Offices. — 149. La Régie Commerciale du Service des Alcools.	
CONCLUSION	191
ANNEXES	196

BIBLIOGRAPHIE

I. — SOURCES LEGISLATIVES (textes législatifs utilisés et cités)

1° TEXTES GENERAUX.

- Loi du 4 février 1901: Dons et legs aux établissements publics.
Loi du 22 avril 1905 (art. 65): communication des dossiers des fonctionnaires.
Loi de Finances du 13 juillet 1911 (art. 150-151): Contrôle des dépenses engagées et contrôle financier.
Loi du 16 mai 1916 et décret du 29 mars 1917: prohibition d'importation de marchandises étrangères.
Loi du 29 juin 1918 (art. 59) et Décret du 7 janvier 1920: Etablissements publics autonomes dont les comptes doivent être insérés dans le projet de budget.
Loi du 10 août 1922: contrôle des dépenses engagées.
Loi du 13 juillet 1925 (art. 205): nécessité d'une loi pour créer un établissement public.
Décret du 2 septembre 1928: institue le contrôle financier aux Ministères de la Marine Marchande et des Affaires étrangères.
Décret du 28 septembre 1928: l'institue au Ministère des Pensions.

2° TEXTES RELATIFS AU STATUT DE CERTAINS OFFICES OU ETABLISSEMENTS.

- Loi du 4 mars 1898: Bureau du Mouvement Général du Commerce.
Décret du 14 mars 1899: Office Colonial.
Loi du 14 juillet 1901: Caisse des Recherches Scientifiques.
Loi du 24 décembre 1908: Office de Législation Etrangère.
Loi du 8 avril 1910: Office National du Tourisme.
Loi du 27 février 1912: Office National de la Navigation.
Loi du 25 août 1919: Office National du Commerce Extérieur.
Décret du 25 septembre 1920: Office National de la Propriété Industrielle.
Loi du 5 décembre 1922: Office National des Habitations à Bon Marché.
Décret du 16 janvier 1923: Office National des Recherches Scientifiques.

Loi du 11 avril 1924, décret du 30 mai 1925: Office National Industriel de l'Azote.

Décret du 13 novembre 1924: Ports Autonomes du Havre et de Bordeaux.

Décrets-lois des 1er octobre et 28 décembre 1926: Manufactures Nationales de Sèvres, Gobelins, Beauvais.

Décrets des 18 mars 1919, 10 juillet 1922, 4 février et 21 mars 1931: Personnel de l'Office des Mutilés.

Décrets des 24 janvier et 23 novembre 1924: Personnel de l'Office des Recherches Scientifiques.

3° TEXTES PORTANT REORGANISATION DU SYSTEME DES OFFICES.

Loi du 28 février 1933 (art. 78-79-80): création de la Commission des Offices.

Lois de Finances des 31 mai (art. 116) et 23 décembre 1933 (art. 12) prorogent les pouvoirs de la Commission des Offices.

Loi du 28 février 1934: supprime l'Office National du Commerce Extérieur.

Décret du 4 avril 1934: suppression d'offices.

Décret du 13 avril 1934: rattache les services de l'Office National d'Hygiène Sociale au Ministère de la Santé publique.

Décret du 24 juin 1934: organise les Services de Renseignements du Commerce Extérieur au Ministère du Commerce.

Décret du 15 décembre 1934: comptabilité des établissements industriels et commerciaux de l'Etat.

Loi du 24 décembre 1934 (art. 27): publication des recettes et dépenses des Offices en annexe au projet de budget.

Décrets du 10 juillet 1935: règlement par chèque des dépenses des établissements publics.

Décret-loi du 16 juillet 1935: prélèvement de 10 % sur les dépenses publiques.

Décret-loi du 25 juillet 1935: Centre National d'Expansion du Tourisme.

Décret-loi du 30 juillet 1935: nouveau régime de l'alcool.

Décret-loi du 4 août 1935: suppression de personnel à la Manufacture de Sèvres.

Décret-loi du 8 août 1935: réorganisation de l'Office des Mutilés, Combattants, Victimes de la guerre et Pupilles de la Nation

Décrets-lois du 8 août 1935: rapports des Offices et des comptables du Trésor.

Décret-loi du 8 août 1935: emploi du prélèvement de 10 %.

Décret-loi du 28 août 1935: Caisse de crédit aux départements et aux communes.

Décret-loi du 7 septembre 1935: crée le Commissariat général au Tourisme.

Décret-loi du 22 septembre 1935: supprime l'autonomie des manufactures de Beauvais et des Gobelins.

Décret-loi du 29 septembre 1935: crée la Régie Commerciale des alcools.

Décret-loi du 22 octobre 1935: Office des Mutilés et Combattants.

Décret-loi du 25 octobre 1935: suppression de la Caisse Nationale des Lettres.

Décret-loi du 25 octobre 1935: contrôle des Sociétés d'économie mixte.

Décret-loi du 25 octobre 1935: institue le contrôle financier des Offices.

Décret-loi du 25 octobre 1935: mode d'approbation des Comptes des Offices.

Décret-loi du 25 octobre 1935: liste des établissements soumis au contrôle financier.

Décrets-lois du 25 octobre 1935: Chemins de fer de l'Etat et d'Alsace-Lorraine.

Décrets-lois du 25 octobre 1935: Ports autonomes.

Décret-loi du 25 octobre 1935: Office National des Combustibles Liquides.

Décret-loi du 25 octobre 1935: Manufacture Nationale de Sèvres.

Décret-loi du 25 octobre 1935: Office National de la Propriété Industrielle.

Décret-loi du 30 octobre 1935: réforme de la comptabilité administrative et du contrôle financier.

Décret-loi du 30 octobre 1935: suppression des Offices agricoles départementaux ou régionaux.

Décret-loi du 30 octobre 1935: Office des biens et intérêts privés.

Décret-loi du 30 octobre 1935: organisation de la recherche scientifique.

4° TEXTES RELATIFS A L'OFFICE NATIONAL DES COMBUSTIBLES LIQUIDES.

Décret du 14 juillet 1917: Comité du Pétrole.

Lois des 9 juillet et 31 décembre 1921: nouveau régime du pétrole.

Loi du 10 janvier 1925: création de l'Office National des Combustibles Liquides.

Décret du 14 septembre 1925, lois des 10 juin 1926 et 14 août 1932 le réorganisent.

Loi du 30 mars 1928: régime d'importation du pétrole.

Loi du 4 juillet 1931: statut de la viticulture.

Décret du 1er octobre 1932: recherche du pétrole à Madagascar.

Loi du 16 décembre 1935: approbation des comptes de l'Office.

5° TEXTES RELATIFS AU SERVICE D'EXPLOITATION INDUSTRIEL DES TABACS ET ALLUMETTES.

Lois des 7 et 10 août 1926.

Décret du 13 août 1926.

- Décret du 22 novembre 1927: vente à crédit aux débiteurs de tabac.
Décret du 1er avril 1935: nomination du personnel de la Caisse autonome.
Décrets-lois du 21 septembre 1935 et du 28 novembre 1935: transfert à la Caisse du monopole des allumettes.

II. — SOURCES JURISPRUDENTIELLES

- *Hospices d'Aubigny*. 26 mai 1894 (Cass. Civ.) D. 95-1-217, avec une note de Planiol.
Fabrique de Blaise. 11 juin 1896. (C. de Dijon). D. 98-2-279.
Eglise Russe de Nice. 18 octobre 1920 (Trib. de Nice) S. 1921-2-135.
— *Pilliard*. 14 décembre 1928. Cons. d'Etat au Lebon 1928 et in *Revue du Droit Public*, 1929, p. 106.
— *Office National des Recherches et Inventions*. 11 et 18 mars 1929. Cour des Comptes au Lebon 1929, p. 1190.
Office National du Tourisme. 27 décembre 1932. Cour des Comptes au Lebon 1933, p. 1256.

III. — DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET PARLEMENTAIRES

- Annales de l'Office National des Combustibles Liquides (1932-1933-1934).
— Bulletin Mensuel de l'Office National des Mutilés (août-septembre 1935).
— Bulletin des Organisations Nationales pour la Production et le Commerce des Plantes Médicinales. Mai 1933. (Edité par l'Officine National des Matières Premières Végétales).
— L'Office Colonial. Son organisation, son fonctionnement, son but. Rédigé par Charles Noufflard. Paris 1901.
— L'Office National Industriel de l'Azote. Organisation administrative et financière. 1926.
— L'Office National des Recherches Scientifiques et Industrielles et des Inventions. Son historique, ses attributions, son organisation, ses installations, ses résultats. Edité par l'Office. 1932.
— Publication de l'Office Central des Transports Internationaux par Chemins de Fer à Berne, relative à la convention internationale du 23 octobre 1924.
— Rapports de l'Office National des Universités et Ecoles Françaises (1929-30, 1934, 1935)
— Rapport relatif au fonctionnement de l'Office Départemental du Placement et de la Statistique du Travail dans le Département de la Seine pendant l'année 1933. Par Henri Sellier et Emile Deslandres.
— Réglementation intérieure de l'Office National de la Propriété Industrielle 1922.

- Rapports de la Cour des Comptes depuis 1924.
- Rapports annuels de la Caisse d'Amortissement: 1926 à 1935.
- Rapport général présenté au nom de la Commission des Offices par M. Brin, conseiller-maître à la Cour des Comptes. 15 septembre 1935.
- Rapport Bérenger. Budget général 1925, Sénat N° 140.
- Rapport Chéron. Budget général 1927, Sénat N° 655.
- Rapport Dausset. Budget des Finances. Sénat 1925, N° 141.
- Rapport Jacquier. Budget général 1933, Chambre N° 1534.
- Rapport Gheusi. Projet d'autonomie de la manufacture de Sèvres. Chambre 1921, n° 1.686.
- Rapport L. Marin. Compte spécial du ravitaillement. Chambre 1919. N° 4802.
- Rapport Poincaré. Budget général 1909. Sénat N° 322.
- Rapport Pineau. Commission des Pétroles. Bulletin annexe au J. O. 1934, p. 337.
- Rapport Varenne. Budget des Travaux Publics. Chambre 1921. N° 2059.
- Proposition De Lasteyrie (réforme des Offices). Chambre 1932, n° 1156.
- Questions.* — Taittinger N° 3.766. Chambre 1933.
Dignac. N° 3732. Chambre 1933.
- Débats Parlementaires.* — Séance Sénat 30 juin 1930.
Séance Sénat 18 février 1933.
Séance Chambre 28 février 1934.

IV. — OUVRAGES GENERAUX

- ALLIX. — Traité élémentaire de science des Finances et de Législation Financière Française. 6^e édition, 1931.
- BONNARD. — Précis de Droit Administratif. Sirey 1926 et 1935
- COURTES. — Traité théorique et pratique de Droit public, de Science Financière et de Comptabilité publique. 5^e éd., 1933.
- DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel, 3^e éd., 1927.
- FAVAREILLE. — Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (Self-Administration). Ed. Albin Michel, sans date.
- HAURIOU. — Précis de Droit administratif, 12^e éd., 1933.
- JEZE. — Les Principes Généraux du Droit Administratif, 3^e éd., 1925.
— Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française. Théorie Générale du Budget 1922.
- LEROY-BEAULIEU. — L'Etat Moderne et ses Fonctions, 2^e éd., 1891.
- MASPETIOL et LAROQUE. — La Tutelle Administrative. Sirey 1930.
- SAY (L.). — Dictionnaire des Finances 1894.
- STOURM. — Le Budget, 6^e éd., 1909.

- Répertoire du Droit Administratif (Béquet) Art: Dons et Legs. — Etablissement Public. Tutelle administrative.
Répertoire Général Alphabétique du Droit Français (FUZIER-HERMANN). Supplément n° X, 1935. Art.: Office public.

V. — THESES DE DOCTORAT EN DROIT

- ANDRE THOMAS. — La question des Offices publics et autonomes et les Principes de la Législation Financière. Paris 1934.
BABY. — La Caisse Autonome d'Amortissement (Sa création, son Organisation, son œuvre). Toulouse 1932.
BOCA. — La Caisse Autonome d'Amortissement. Sa Politique Financière. Son Rôle à l'égard des marchés monétaire et financier. Lille 1935.
CLAUDE. — Essai sur les Comptes Spéciaux du Trésor. Paris 1935.
DEBRAY. — L'Autonomie Financière des Services Publics. Paris 1930.
ENGELHARD. — L'Autonomie Budgétaire des Exploitations Industrielles de l'Etat. Paris 1911.
HUGON. — De l'Etatisme Industriel en France et des Offices Nationaux en particulier. Paris 1930.
DE LABARRIERE. — Les Sociétés de Pétrole à participation de l'Etat dans divers pays. Paris 1932.
RIPERT (H.). — Le Principe de la Spécialité chez les Personnes Morales du Droit Administratif. Son application en matière de Dons et Legs. Paris 1906.
SERRE. — L'Office National du Commerce Extérieur. Paris 1927.
THOMAS. — Le régime juridique du Pétrole en France. L'Office National des Combustibles Liquides. Paris 1934.
VILLARET. — La Caisse Autonome d'Amortissement. (Loi du 7 août 1926). Paris 1930.
WEILL. — Le Monopole de l'Alcool Industriel. Paris 1932.

VI. — ARTICLES DE REVUES

- ALLIX (E.). — Le Monopole des Pétroles. in *Revue Politique et Parlementaire*, avril 1928, p. 13.
ALLIX (E.). — Le Monopole des Tabacs. In *Revue Politique et Parlementaire*, septembre 1928, p. 417.
ENGERAND (F.). — Histoire Extraordinaire de l'Office des Inventions. In *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1935, p. 823.
ISRAEL (M.). — Le Régime Fiscal des Tabacs dans différents pays, In *Revue Politique et Parlementaire*, octobre 1933, p. 72.
ROLLAND. — La personnification des Services Publics. In *Revue du Droit Public*, 1912, p. 480.

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
DES OFFICES PUBLICS NATIONAUX
Statut et Réforme

INTRODUCTION

Le « Problème des Offices » a fréquemment été discuté ces dernières années. Il n'est qu'un des aspects de l'intervention de l'Etat dans le domaine économique, question difficile à résoudre et qui, « depuis les Physiocrates a donné lieu aux plus vives controverses » (1). Socialistes et interventionnistes d'une part, libéraux de l'autre, ont, tour à tour, vanté les bienfaits de l'action de l'Etat dans l'économie nationale, ou célébré l'individualisme.

Mais, il est un fait : c'est que l'Etat intervient, aujourd'hui, dans le domaine économique, d'une façon différente, il est vrai, suivant les pays et le degré de civilisation. Il intervient indirectement par voie réglementaire, ou directement en prenant une part active à la vie économique.

Les Offices sont une manifestation de cette dernière activité. Mais, alors que monopoles ou régies sont d'anciens types d'exploitation, dont les modalités ont été depuis longtemps fixées, l'Office est une forme récente, confuse et diverse, d'une complexité reconnue par tous. « Les Offices forment une forêt très dense et dont l'obscurité paraît sou-

(1) PERREAU, *Cours d'Economie Politique* 1931, p. 260.

vent avoir été recherchée à dessin; à celui qui veut la connaître, il faut, pour s'y frayer un chemin, un lourd bagage de patience, de travail et de temps » (2).

Nous avons, cependant, tenté d'apporter une modeste contribution à l'étude de la question. (3).

Nous n'avons pas fait notre étude en fonction de l'Economie Politique. Si nous avons effleuré quelquefois les relations des Offices avec les régies commerciales ou les sociétés d'économie mixte, nous n'avons jamais insisté sur ce point.

Nous avons traité notre sujet sous son seul aspect juridique. Quel est, dans notre Droit Public, *le statut administratif et financier des Offices?*

Disons, tout d'abord, que nous nous limiterons aux Offices Publics Nationaux. Avant que de délaisser ceux qui ne sont ni publics ni nationaux, nous pouvons décrire sommairement les institutions qu'ils recouvrent. Examinons donc, successivement, les Offices privés, les Offices départementaux et régionaux, et les Offices internationaux.

1° *Offices Privés.* — Ce ne sont pas, en réalité, des Offices dans le sens strictement juridique que nous considérons. Ce sont des organismes, créés en dehors des services publics, par des particuliers s'associant dans un but déterminé.

(2) HUGON *De l'Etatisme Industriel en France et des Offices Nationaux en Particulier*. (p. 44).

M. JACQUIER lui-même a pu écrire, en tête de son Rapport Général du Budget de 1933: « Il nous a été impossible de nous procurer tous les chiffres et documents qu'il eût été nécessaire de réunir pour faire une critique d'ensemble de ces établissements éparpillés dans les diverses branches de l'Administration. »

(3) Nous tenons à remercier ici *in limine operis* M. BRIN, Conseil-ler-Maître à la Cour des Comptes, Rapporteur Général de la Commission des Offices, qui a aimablement mis son remarquable rapport à notre disposition.

Ils peuvent d'ailleurs être nationaux aussi bien que régionaux. Ils possèdent la caractéristique essentielle des offices: l'autonomie financière. Leur caractère d'établissement privé ne leur empêche cependant pas de recevoir des subventions de l'Etat. Quelquefois un Ministre exerce sur eux un contrôle supérieur. Il se peut même que ces offices soient transformés en établissements d'utilité publique par reconnaissance établie par décret du Chef de l'Etat.

Citons, par exemple: l'Office National des Universités et Ecoles françaises, association constituée le 20 janvier 1910 par vingt personnes (dont Anatole Leroy-Beaulieu, Paul Doumer, Paul Deschanel) en vue d'établir une collaboration internationale entre les œuvres d'enseignement. Depuis, il a toujours fonctionné parallèlement au Service de l'Expansion Universitaire du Ministère de l'Instruction Publique, recevant des subventions du budget général,

L'Office National des Matières Premières pour la Droguerie, la Pharmacie, la Distillerie et la Parfumerie, créé en 1919, qui a ses ressources assurées au moyen de subventions des Pouvoirs Publics et des cotisations annuelles de ses membres. La nomination de son Directeur par le Conseil d'Administration (36 membres) est ratifiée par le Ministre du Commerce.

2° *Offices Régionaux.* — Parmi ceux-ci, on peut distinguer:

a) Des offices proprement dits: c'est-à-dire ayant l'autonomie financière, la personnalité civile, et étant des dépendances de l'Etat. Tels sont: les Offices Départementaux des Mutilés, Combattants, Victimes de la Guerre et Pupilles de la Nation. Tels étaient les offices agricoles départementaux et régionaux supprimés par décret-loi du 30 octobre 1935.

b) Des Offices privés ou mixtes, associations contrôlées par l'Etat ou le département, n'ayant généralement d'Office

que le nom: Office Publics Départementaux d'Hygiène sociale, Offices Départementaux de Placement, auxquels le législateur confie parfois l'application de lois sociales; l'Office Départemental de Placement de la Seine s'est vu attribuer partiellement la mise en application des lois du 2 février 1925 (coordination des services de la Main-d'Œuvre), 26 avril 1924 (emploi obligatoire des Mutilés), 30 avril 1930 (Assurances Sociales — Articles 21 à 25: maintien des droits à l'assurance en période de chômage).

3° *Offices Internationaux*. — Ce sont des institutions dont le fonctionnement est assuré par un Comité International composé de représentants techniques des Etats participants. Chaque Etat contribue au budget de l'Office pour une certaine somme, fixée par les statuts. L'Office rend compte de son activité par la publication d'un Bulletin, ou par communications spéciales adressées au Gouvernement de chaque Etat membre. Tels sont:

L'Office International d'Hygiène Publique, créé par l'Arrangement International de Rome du 9 décembre 1907. L'art. 3 de son statut spécifiait que le Gouvernement français devait prendre les dispositions nécessaires pour faire reconnaître l'Office comme établissement d'utilité publique.

— L'Office International du Vin, créé par l'Arrangement International de Paris, du 29 décembre 1924.

— L'Office Central des Transports Internationaux par Chemins de Fer, à Berne, créé par la Convention Internationale du 23 octobre 1924.

Nous essaierons, dans une première partie, de présenter une théorie juridique de l'Office public: nous décrirons le statut administratif et financier des Offices, en insistant notamment sur les règles qui gouvernent le contrôle exercé

par l'Etat. Ce sera la partie générale — et à nos yeux, fondamentale — de notre travail.

Dans une deuxième partie, nous étudierons à titre d'exemple, le statut particulier et le fonctionnement pratique de deux Offices déterminés :

un administratif : l'Office National des Combustibles Liquides ;

un industriel : le Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs.

Ce sera la partie spéciale ou exemplaire de ce travail, de moindre importance que la précédente, mais nécessaire pour fixer les idées.

Enfin, dans une troisième partie, abandonnant l'étude du droit positif, pour celle de la *lex ferenda*, nous aborderons le problème législatif et économique de la réforme des Offices, dont nous dégagerons les données et les solutions possibles. Ce sera la partie constructive d'un travail qui, sans elle, eût été incomplet.

PREMIERE PARTIE

LE STATUT JURIDIQUE DES OFFICES EN DROIT POSITIF FRANÇAIS

CHAPITRE PREMIER

GENERALITES

1. Obscurité de la question. — 2. Origine des Offices : institutions empiriques.

SECTION I. — *Origine et objet des Offices.* — 3. Diversité des actes créant les Offices: lois, décrets-lois, décrets. — 4. L'art. 205 de la loi du 13 juillet 1925. — 5. Diversité des pouvoirs confiés : recueillir des renseignements, améliorer un service public, enseignement. — 6. But recherché : indépendance. — 7. Motifs particuliers. — 8. Résultat: service hors budget.

SECTION II. — *Quel est le Nombre des Offices ?* — 9. Aucun texte n'en donne le nombre. — 10. Questions posées aux Ministres. — 11. Réponse du Ministre de l'Agriculture à M. Dignac.

SECTION III. — *Les Offices et le budget général.* — 12. Les Offices sont des établissements extra-budgétaires. — 13. Différence avec le budget annexe. — 14. Différence avec les comptes spéciaux du Trésor. — 15. L'Office est une exception aux règles budgétaires telles que : — 16. L'universalité. 17. L'unité. — 18. Nécessité de budgets industriels spéciaux. — 19. L'Office.

1. — Il semblerait rationnel qu'avant de commencer un ouvrage relatif aux Offices, il fût donné une définition de ce terme. Mais, aucun répertoire ne la fournit dans le sens qui nous intéresse. C'est que, si le terme n'est pas nouveau, la chose est bien nouvelle. C'est surtout durant les deux dernières décades qu'elle a pris tout son développement, développement mal assuré, mal dirigé, empirique et hésitant. Aussi, aujourd'hui encore, alors que les Offices sont en voie de régression, s'aperçoit-on que la matière n'a jamais été clarifiée et que le terme d' « Office » est, dans l'esprit de beaucoup, confus et obscur. Il désigne sans doute un certain établissement, mais de quel genre? Public, privé ou mixte? Décentralisé ou dépendant de l'Etat? Ayant un statut fixé « *ne varietur* » ou non? Poursuivant un but lucratif ou spéculatif?

Autant de questions encore controversées, que nos Gouvernants même ignorent quelquefois, mais qui, cependant, ont des conséquences très importantes pour l'économie nationale, sous leur triple aspect: financier, administratif et économique.

2. — Les Offices, au sens dans lequel nous voulons les considérer, — disons provisoirement: services publics doués d'une certaine autonomie administrative et financière — n'étaient pas absolument inconnus avant la guerre. Certains étaient déjà créés, qui portaient ou non le nom d'Offices. Tels sont:

Le Comité de Législation Etrangère (Arrêté du Ministre de la Justice du 27 mars 1878), transformé en Office du même nom par la loi du 24 décembre 1908 (Art. 46).

Le Bureau du Mouvement Général du Commerce (loi du 4 mars 1898).

L'Office Colonial (Décret du 14 mars 1899).

Le Conservatoire des Arts et Métiers et l'Ecole Nationale Supérieure des Mines (Loi du 13 avril 1900).

La Caisse des Recherches Scientifiques (Loi du 14 juillet 1901).

L'Office National de la Navigation (Loi du 27 février 1912), etc...

Néanmoins, nous pouvons dire que le grand développement des Offices est une œuvre récente, concomitante ou postérieure à la guerre.

Concomitante: en effet, pendant la guerre, la loi du 16 mai 1916, qui autorise le Gouvernement à interdire par décret les marchandises étrangères, le décret du 29 mars 1917, qui interdit toute importation de marchandises d'origine ou de provenance étrangère, ont fait de l'Etat un commerçant unique et forcé. Pour diriger la vie économique comme il le désirait, il a créé des organes qui le représentaient (monopole du blé), ou a confié certains pouvoirs à des organismes privés: système des consortiums contrôlés. C'étaient là les premiers Offices, émanations de l'Etat, collectivités à qui l'Etat déléguait ses prérogatives, laissant subsister un contrôle plus ou moins serré eu égard aux difficultés du moment. « Les attributions de l'Etat ayant à se manifester dans les domaines les plus divers et les plus techniques, leur démembrement en Offices nationaux était une solution facile, pratique et élégante ». (1)

Après 1918, certains Offices ont survécu. D'autres ont été créés: on aimait à faire valoir leurs avantages, leurs inconvénients n'ont été ressentis que plus tard.

Actuellement, nous avons, en France, un nombre consi-

(1) HUGON, *op. cit.* p. 46.

dérable d'établissements de ce genre. Mais, il est difficile de trouver leurs caractères communs. On ne note absolument aucun plan d'ensemble dans leur création, aucune idée directrice générale. Ce sont des institutions créées pour faire face à une obligation urgente et inattendue, mais qui demeurent. Les Offices, une fois fondés, ont été aménagés progressivement, et chacun d'eux vit, ou souvent végète, accomplissant généralement son œuvre loin du grand public.

Cette absence d'unité dans la question des Offices se manifeste à divers points de vue que nous allons examiner.

SECTION I

ORIGINE ET OBJET DES OFFICES

3. — Les Offices ont pour origine les actes les plus divers: décret, décret-loi, loi ordinaire.

a) La Caisse autonome de Gestion des Bons de la Défense Nationale, d'Exploitation Industrielle des Tabacs et d'Amortissement de la Dette Publique, office le plus important, et par son budget et par son activité économique, a été créée par la loi du 7 août 1926. Une loi constitutionnelle a, en outre, complété son statut en lui garantissant, avec un minimum de ressources, la solidité des institutions constitutionnalisées.

Ont encore été créés par une loi ordinaire:

L'Office National du Tourisme: loi du 8 avril 1910.

L'Office National des Habitations à Bon Marché: loi du 5 décembre 1922.

L'Office National Industriel de l'Azote: loi du 11 avril 1924.

L'Etablissement National des Invalides de la Marine: loi du 1^{er} janvier 1930, etc...

b) Les Manufactures de Sèvres, Gobelins, Beauvais, proviennent non plus d'une loi, mais de décrets, appelés improprement décrets-lois (1^{er} octobre et 28 décembre 1926). Il convient cependant, de rappeler que ces décrets ont été pris à une époque où l'exécutif agissait par délégation du pouvoir législatif, en vertu de la loi du 3 août 1926.

c) Des décrets simples ont créé:

Les ports autonomes du Havre et de Bordeaux (13 novembre 1924).

Les Mines Domaniales de Potasses d'Alsace (22 août 1924).

L'Office National d'Hygiène Sociale (4 décembre 1924).

L'Ecole Nationale Supérieure des Arts et Industries Textiles (21 septembre 1930).

4. — Mais le législateur, devant cette floraison d'établissements autonomes, a voulu réagir; et, c'est ainsi que l'article 205 de la loi du 13 juillet 1925 déclare: « Les Etablissements Publics Nationaux ne peuvent être créés que par la loi qui déterminent leur objet, les principes de leur fondement, leur confère la personnalité civile et, s'il y a lieu, l'autonomie financière ». Une loi est donc nécessaire, à l'avenir, pour la création de tout Office.

Il faut bien remarquer que c'est uniquement eu égard aux Offices que cette disposition a été votée par le Sénat (2). Le texte de la loi de Finances adopté par la Chambre ne la

(2) Henry BÉRENGER, Rapport sur le Budget général 1925. Annexes Sénat n° 140, art. 144.

prévoyait pas et M. Henry BERENGER, rapporteur général, s'exprimait ainsi, lors de la discussion au Sénat: « Certains Ministres ont marqué leur tendance à constituer, par décrets en Conseil d'Etat, dans leur département ministériel, des Offices, ayant le caractère d'Etablissements publics, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, chargés de la direction de véritables services publics. C'est là un abus des principes de Droit public que l'on ne peut, sans danger, laisser se perpétuer »; et M. BERENGER citait, à l'appui de sa thèse, l'opinion de M. BERTHELEMY (*Traité de Droit public* 1919): « Les Etablissements publics sont des services administratifs pourvus de la personnalité juridique, qui exigent pour leur constitution l'intervention de l'autorité. Mais, il ne suffirait pas d'un décret, fût-il rendu en Conseil d'Etat, pour attribuer à un service public la personnalité que la loi ne lui confère pas ».

5. — Divers par leur source, les Offices le sont aussi par les pouvoirs qui leur sont confiés. Cette diversité s'explique par la nature diverse des services gérés. Il est logique que les Dirigeants d'un Office industriel aient des pouvoirs plus étendus que les Dirigeants d'un Office administratif. Grand avantage des Offices: ici, le pouvoir de décision s'unit à la compétence technique.

Certains doivent centraliser des renseignements à l'usage du public ou du Gouvernement, et étudier le fonctionnement d'un service. Par exemple: l'Office National de la Navigation doit centraliser, et mettre à la disposition du public, les renseignements de toute nature concernant la navigation intérieure, et rechercher tous les moyens propres à développer la navigation.

L'Office National des Brevets d'invention est un dépôt central pour la communication au public des brevets d'in-

vention, dessins et modèles industriels, marques de fabrique ou de commerce.

D'autres services doivent prendre des mesures destinées à améliorer un service public déterminé. L'Office du Niger a pour objet: « L'étude, l'aménagement et la mise en valeur de la vallée du Niger ». L'Office National du Tourisme et l'Office National de la Navigation doivent provoquer, et au besoin prendre toutes mesures tendant à améliorer l'exploitation des voies navigables ou à développer le tourisme.

Les Offices d'entr'aide sociale (Office National des Mutuels) ont pour objet de veiller, en toutes circonstances, sur les intérêts matériels ou moraux de leurs ressortissants.

Enfin existent les offices industriels, remplissant exactement les mêmes fonctions qu'une entreprise privée, mais que l'Etat tient à avoir dans sa main pour une raison quelconque: Mines Domaniales de Potasses d'Alsace, Office National et Industriel de l'Azote. Ces services sont contrôlés par l'Etat qui a voulu ainsi assurer la production de produits potassiques et nitrés nécessaire à la consommation française, à la fois agricole et industrielle; à cet égard, les besoins de la défense nationale sont passés au premier plan.

Il faut également tenir compte des Offices dépendant du Ministère de l'Education Nationale, chargés d'administrer des Etablissements d'enseignement et des musées: Universités, Facultés, Lycées, Ecoles Supérieures, Bibliothèques Nationales, Conservatoire National de Musique et d'Art dramatique, etc...

6. — Enfin, quel a été le but recherché par le législateur ou le Gouvernement dans la création de chacun de ces organismes ?

La raison la plus générale, toujours invoquée, valable pour tous les Offices, est qu'au point de vue administratif,

ces établissements, poursuivant des fins éminemment louables et dignes d'être protégées, ont besoin d'une vie propre, indépendante des lourds rouages administratifs de l'Etat. Ils ne doivent subir aucune entrave dans leur gestion, mais, au contraire, des privilèges doivent leur être accordés: libre emploi de leurs deniers, base de toute indépendance, administration autonome, c'est-à-dire simple tutelle administrative et non intégration dans la hiérarchie administrative. (3).

Une telle raison, admissible pour certains grands Offices à caractère économique, dégénère trop facilement en source de prodigalités; car peu d'administrations savent restreindre leurs dépenses quand elles sont sûres que l'Etat sera toujours à même de leur fournir des subsides.

De plus, un établissement public n'est point, comme une société privée, dirigé par un administrateur qui a des intérêts dans son affaire. Le manque de responsabilité des dirigeants est la grande faiblesse des Offices, — comme d'ailleurs, de la grande majorité des entreprises étatisées.

Au point de vue financier, l'indépendance de l'Office est tout aussi souhaitable, puisqu'il est avéré qu'un service administratif, qu'une entreprise industrielle, ne peuvent prospérer qu'en suivant les lois et usages du commerce, bien éloignés des formes de la comptabilité publique. « Par la création d'un Office, on recherche à ce que le service assure lui-même son équilibre financier sans avoir recours aux

(3) Tandis que le contrôle hiérarchique est incessant et s'exerce d'office en l'absence de tout texte, la tutelle administrative doit laisser quelque indépendance aux agents et se borner à réprimer les excès. Cf. MASPETIOL et LAROQUE: *La Tutelle Administrative*.

ressources propres des autorités dont il dépend, tout comme s'il était une entreprise privée » (4).

7. — A quels motifs particuliers obéit le législateur quand il crée un office ?

a) C'est, quelquefois pour sauvegarder les droits d'un groupe de personnes que les pouvoirs publics ont l'intention de favoriser. L'Office national des Pupilles de la Nation, l'Office national des Prêts d'honneur, l'Office national du Combattant n'ont point eu d'autre but que de sauvegarder les intérêts d'individus placés dans une situation identique.

b) La création d'un office servirait en second lieu à : « concrétiser, personnifier aux yeux du public, l'effort fait dans une branche de l'activité publique en vue de l'intérêt général » (5).

Exemple: l'Office National de l'Hygiène sociale.

c) Un office autonome serait encore, dit-on, le meilleur moyen de gérer certaines entreprises sur lesquelles l'Etat veut avoir un droit de regard, mais qui, d'autre part, doivent être assez indépendantes pour que des intérêts respectables soient protégés. Ainsi, l'Office National du Commerce extérieur était créé pour satisfaire les intérêts de particuliers ou de Sociétés gérant un commerce en France ou à l'étranger. Mais il était, néanmoins, nécessaire que l'Etat intervienne pour donner une impulsion directrice à tous les courants commerciaux. L'Office Colonial procédait du même principe.

8. — Mais, sous des buts divers, ne trouve-t-on pas une intention, ou mieux un résultat unique? Certainement oui.

(4) BONNARD: *Précis de Droit Administratif* 1926. P. 326.

(5) Rapport JACQUIER, Budget général 1933.

C'est de retirer certains services du budget général — par suite d'en diminuer le montant. C'est là, l'effet immédiat, direct et certain de la création de tous les Offices. En agissant ainsi, deux conséquences sont réalisées: d'une part, le budget général est amoindri, mais seulement en apparence car des dépenses alimentées par l'impôt sont soustraites du compte de dépenses de l'Etat qui devrait être un compte unique (infraction à la règle de l'unité). D'autre part, les services autonomes échappent presque entièrement au contrôle du Parlement (infraction à la règle de l'universalité).

Nous verrons plus loin les dangers de cette double infraction aux règles budgétaires traditionnelles.

SECTION II

QUEL EST LE NOMBRE DES OFFICES ?

9. — Pouvons-nous seulement connaître le nombre exact d'Offices, le montant de leur budget, le contrôle qu'ils subissent?

Aucun texte ne nous donne ces renseignements (6). A peine, depuis la création de la Commission des Offices, aperçoit-on le désir d'instaurer une surveillance active.

10. — Aux questions écrites posées au Ministre des Finances, l'une par le député TAITTINGER (7), l'autre par le sénateur

(6) M. JACQUIER déclare, dans son rapport déjà cité, « Le nombre actuel des Offices autonomes est de 75 ».

(7) *J.O.* question n° 3.766. Réponse: Chambre Débats session ordinaire 1933, p. 2.421.

teur DONON, il fut répondu: à la première, que: « l'honorable député trouverait, au tome premier du Rapport de M. JACQUIER, sur le budget de l'exercice 1933 (pages 1 à 126), la liste des Offices et Etablissements Autonomes de l'Etat, établie d'après les renseignements communiqués par le Ministre des Finances »; quant à la deuxième, qui demandait le nombre des Offices antérieurs et postérieurs à la guerre, le nombre des fonctionnaires employés, le total des crédits alloués, le déficit ou le bénéfice si l'Office présentait un caractère commercial, aucune réponse n'y fût faite.

11. — Une autre question, relative au même sujet, a été posée au Ministre de l'Agriculture (8). La réponse faite révèle parfaitement l'absence de définition de l'Office et le chaos dans lequel se trouve la question: « Aucun Office National ne relève du Ministère de l'Agriculture. Toutefois, l'Institut des Recherches Agronomiques, qui *peut* être assimilé à cette catégorie d'établissements employait 389 agents... La Caisse Nationale de Crédit Agricole est un établissement public doté de l'autonomie financière, qui possède un budget propre et ne doit pas être assimilée aux Etablissements dénommés Offices ».

Or, n'est-ce pas justement, comme nous le verrons plus loin, le propre des établissements « dénommés » Offices, d'être des établissements publics ayant l'autonomie financière? Une telle expression est celle que l'on trouve dans un rapport annuel de la Cour des Comptes: « Les Etablissements qui portent généralement le nom d'Offices sont dotés de l'autonomie financière et souvent de la personnalité civile ». D'ailleurs, la plupart des lois qui ont créé les Offi-

(8) Question posée par M. DIGNAC, n° 3.732. Réponse p. 2.388 Ch. Débats Parlementaires, session ordinaire 1933.

ces, les décrets qui les ont organisés, leur confèrent généralement, souvent expressément, la personnalité civile et l'autonomie financière. Ce sera là leurs deux seuls caractères communs. Les services d'un Ministère dirigeant une branche aussi importante que l'Agriculture, ne connaissent donc pas la signification du terme!

SECTION III

LES OFFICES ET LE BUDGET GÉNÉRAL

12. — Un trait commun à tous ces établissements est d'être extra-budgétaires. Ils possèdent tous, sans aucune exception, l'autonomie financière. Leurs recettes et leurs dépenses n'apparaissent point dans les articles du budget général de l'Etat.

Mais, ils ne sont pas les seuls à avoir ce caractère. Budgets annexes, rattachés pour ordre au budget général, et comptes spéciaux du Trésor ne figurent point, eux non plus, dans le budget de l'Etat. Et, pourtant, ils se différencient très nettement des établissements autonomes.

13. — *Les Offices et les budgets annexes.* — Nous rappelons que le budget comprend trois parties: l'exposé des motifs, le texte même de la loi, et les documents généraux annexes.

Les budgets annexes forment le titre 2 du texte de la loi budgétaire. « Ce sont des sections du budget général dépendantes de l'Etat ». L'état D du projet de budget général de 1933 en porte 7: Monnaies et Médailles, Imprimerie Nationale, Légion d'Honneur, Poudres et Salpêtres, Ecole

Centrale des Arts et Manufactures, P. T. T., Caisse Nationale d'Épargne.

« Les budgets annexes concernent des établissements publics ou des administrations jouissant d'une certaine autonomie, mais fonctionnant dans un intérêt général » (9). Suivant l'expression de M. STOURM « ils spécialisent les recettes et les dépenses des diverses exploitations industrielles dont le budget ordinaire de l'Etat reçoit ou fournit le solde ». Tous les services munis d'un budget annexe ont donc une vie propre, indépendante de celle de l'Etat: l'Imprimerie Nationale, par exemple, a en dépenses, le traitement du personnel, les frais de bureau, l'achat de papier et de matériel, l'entretien des machines, etc..., et en recettes, le produit de la vente des journaux officiels et autres publications (impressions pour le compte de particuliers, impression du Bulletin des Arrêts de la Cour de Cassation). Ces services ont des intérêts à part, peuvent les faire valoir et les défendre en justice, et sont, pour cela, représentés par des personnalités réelles: Président du Conseil d'Administration ou Directeur.

Mais, et c'est là leur grande différence d'avec les offices, ils n'ont pas l'autonomie financière. Leurs budgets sont votés en même temps que le budget général, et subissent le même contrôle de la part des Assemblées parlementaires. Ce sont les Chambres qui règlent définitivement l'emploi des deniers à eux affectés. Bien qu'ils aient des comptables spéciaux (soustraits dans une large mesure au contrôle du Ministre des Finances, puisqu'ils ne sont pas astreints à en-

(9) COURTÈS. — *Traité Théorique et Pratique de Science Financière*, Tome I, p. 156.

voyer des états périodiques au Ministère), ces services ont donc une indépendance financière bien relative.

La création de budgets annexes ne présente, par suite, que peu d'avantages (10) (ils sont créés pour faire apparaître la bonne ou mauvaise gestion d'une entreprise de l'Etat) alors que l'inconvénient est manifeste, si l'on se place au point de vue du droit budgétaire. C'est une grave infraction à la règle de l'unité, ce qui est d'autant plus regrettable, vu l'importance de leur volume financier: 8.058 millions pour l'exercice 1933. Deux seulement dépassent un milliard: les P. T. T. (5 milliards) et les Monnaies et Médailles (1 milliard).

Dans les faits, la différence entre ces services et les établissements de l'Etat est minime, puisque le trésor public reçoit les excédents et, s'il y a lieu, couvre leurs déficits intégralement. Les budgets annexes présentent tous les inconvénients du système du morcellement budgétaire, mais ne procurent pas les avantages d'une comptabilité industrielle. Ils ne sont rien d'autre que des budgets de l'Etat, vus sur une plus petite échelle. On pourrait fort bien les intégrer dans le budget général, et, « rien n'empêcherait de fournir en dehors du budget, à titre de renseignements complémentaires, un compte rendu des résultats de leur exploitation, rapprochant en faisceau leurs dépenses et leurs recettes éparses dans le budget et permettant d'apprécier leur gestion » (11).

14. *Les Offices et les comptes spéciaux.* — Les comptes

(10) M. Louis MARIN dit d'eux « Ils n'ont pas d'autre avantage que de rapprocher typographiquement certains groupes de recettes et de dépenses ».

(11) ALLIX. — *Sciences des Finances*, p. 93.

spéciaux du Trésor n'ont pas, en général, de vie propre. Ils n'ont pas de substratum matériel et ne s'expliquent que par ce que, seules doivent être inscrites au budget, des dépenses définitives. Comme leur nom l'indique, ils ne sont que des comptes, et c'est au seul point de vue comptable qu'ils ont une existence indépendante. Ils sont une exception au régime de la non-affectation des revenus. Ils font apparaître des recettes et des dépenses présentant entre elles des liens de concordance et de dépendance. « Pour suivre l'affectation et l'emploi de la recette, équilibrer le programme des dépenses, gérer le service, il a pu sembler utile de ne pas dissocier la recette et la dépense, mais au contraire de les rapprocher, de les décrire contradictoirement dans une comptabilité spéciale » (12).

Les opérations effectuées au titre des services spéciaux, ne sont, en principe, que des opérations d'ordre, d'attente. Elles peuvent avoir plusieurs objets: ressources mises en réserve en vue d'une affectation particulière ultérieure — avances remboursables — service de certaines dépenses (perfectionnement du matériel d'armement) — liquidation d'anciens services — comptes de dépôts au Trésor — comptes concernant certaines gestions confiées à l'Etat (cela surtout pendant la guerre: ravitaillement, marine marchande). Mais les comptes spéciaux présentent, cependant, et c'est ce qui les rapproche de toute opération du budget, un ensemble de recettes et de dépenses. Ils ne s'étendent pas sur un seul exercice budgétaire, mais généralement sur plusieurs, ce qui légitime l'infraction à la règle de l'unité: par exemple les comptes actuels « organisation défensive des

(12) L. MARIN, Rapport sur le Compte spécial du Ravitaillement n° 4.802. Ch. 1919. Doc. Parl. p: 496.

frontières » ou « perfectionnement de l'outillage national » : (Loi du 28 décembre 1931). Si de tels comptes étaient compris dans le budget général, ils devraient être arrêtés à la fin de chaque exercice.

L'institution de comptes spéciaux correspond à un besoin d'ordre et de clarté; ils permettent de connaître le solde final, donc la répercussion sur l'actif ou le passif du Trésor, d'un groupe d'opérations de recettes et de dépenses publiques. Par l'ouverture d'un compte spécial, le Parlement a entendu engager des dépenses pour plusieurs années, et doit, par suite, leur affecter des recettes correspondantes. « Il en vote le principe et suit la gestion ». Le contrôle du Parlement est sur eux plus resserré que sur les établissements possédant l'autonomie financière. Les lois créatrices des offices leur ont donné cette autonomie (13).

15. — Ce caractère commun à tous ces établissements n'a pas manqué de soulever de vives critiques. Conférer l'autonomie financière, c'est contrevenir aux règles traditionnelles qui régissent la confection du budget. Quelles sont, parmi elles, celles qui se trouvent violées?

Le budget « acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses de l'Etat, ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles » est à la fois un acte de prévision et d'autorisation qui doit présenter les qualités suivantes: être annuel, être préalable à la période pour laquelle il est établi, comprendre l'ensemble des recettes et des dépenses prévues sans établir entre elles la moindre dis-

(13) Il existe des cas où il est difficile de distinguer le compte spécial de l'office: par exemple lorsque le compte spécial porte le nom d'office. Tel est le cas de l'Office de Reconstitution Industrielle, créé par la loi du 6 août 1917.

inction (règle de l'unité), et enfin être universel, c'est-à-dire présenter toutes les prévisions de recettes et de dépenses sans exception et non pas seulement faire apparaître en comptabilité le solde des opérations réellement faites.

Pour les offices, et tous établissements autonomes, le budget est toujours préalable. Il est aussi annuel, car ces établissements reçoivent de l'Etat des subventions à eux conférées dans chaque budget général ou sont autorisés à percevoir des taxes dont l'assiette présente toujours ce caractère d'annualité.

Mais les deux autres règles sont-elles observées ?

16. *Les offices et la règle de l'universalité.* — La règle de l'universalité s'oppose au principe des contractions ou du produit net. Ce principe, d'après lequel seul le résultat final, bénéfice ou perte, est inscrit au budget, ne peut s'accorder avec aucun contrôle sérieux du Parlement. Si, par exemple, une administration quelconque perçoit une recette, mais en déduit les frais de perception, ou si, cas typique, l'administration déduit de ses recettes le montant de la vente de matériel usagé et indique au Trésor le seul montant de son bénéfice net annuel, comment saura-t-on si de telles opérations ont été faites régulièrement ? Rien ne serait plus simple que de majorer frauduleusement les frais de perception ou de vente, et de frustrer le Trésor d'une partie de ce qui lui revient.

Il est évident que les opérations financières d'un établissement autonome sont une infraction à cette règle de l'universalité. Le budget général ne présentera pas le détail des opérations effectuées : ainsi, la Caisse des Dépôts et Consignations, établissement public autonome, est maîtresse de l'organisation de ses bénéfices annuels, après prélèvement

pour constitution d'un fonds de réserve (14). Aussi, souvent, des voix autorisées se sont élevées contre la création d'établissements autonomes. M. le Doyen ALLIX fait remarquer l'importance du budget de la Caisse Autonome d'Amortissement « violation flagrante de l'universalité », et M. Henry CHERON, dans son Rapport Général sur le Budget de 1927 (15), après avoir constaté qu'il est sans doute un principe excellent que les exploitations industrielles de l'Etat vivent par elles-mêmes, termine par les remarques suivantes, faites encore à propos de la Caisse Autonome d'Amortissement, mais qui n'en ont pas moins une portée plus générale : « Certes, la volonté du législateur du 7 août et celle de l'Assemblée Nationale ont été que les recettes de la Caisse lui fussent définitivement affectées aussi longtemps que durera la tâche du service des intérêts et de l'amortissement qui lui a été confiée. Est-ce une raison pour que ces recettes ne figurent pas dans la nomenclature du budget, sauf à porter en dépenses leur affectation à la Caisse ? Ce que le législateur a voulu, et ce qu'il veut encore, c'est que tout ce qui entre au Trésor, et tout ce qui en sort, apparaisse au contrôle du Parlement ».

17. — *Les Offices et la règle de l'unité.* — La règle de l'unité est aussi indispensable. La comparaison de deux colonnes, l'une comprenant toutes les recettes, l'autre toutes les dépenses, permet de savoir si les finances publiques sont bien ou mal gérées. Suivant l'expression de Léon SAY « il est nécessaire d'enfermer le budget dans un monument dont

(14) Cependant, avec chaque budget le Ministre des Finances doit communiquer recettes et dépenses des établissements publics. (Loi du 29 juin 1918, art. 39 — Décret du 7 janvier 1920).

(15) Doc. Parl. n° 655, Sénat.

on puisse aisément apprécier l'ordonnance et saisir d'un coup d'œil les grandes lignes ». Si les dépenses de l'Etat sont éparpillées dans une multitude de comptes, si chaque service a son budget, le budget de l'Etat perd toute sa valeur. Et, cependant, cet avantage que l'on reconnaît à l'unité budgétaire, pour l'Etat, n'est pas moindre pour tous les services publics — ceci surtout depuis que l'Etat a multiplié ses fonctions, qu'il s'occupe d'exploiter des entreprises industrielles, commerciales, une Compagnie de chemins de fer, une Imprimerie.

Si les comptes de chacun de ces services sont perdus dans la masse des articles du budget général, on ne pourra se faire aucune idée de la conduite de ces entreprises. Avec l'accroissement des services économiques de l'Etat, la spécialisation budgétaire est devenue pour eux nécessaire, bien que les avantages qu'ils en retirent soient autant de faiblesse du budget général.

18. — Sans doute, la multiplicité des budgets spéciaux fait qu'il est difficile d'être fixé sur la situation financière.

Sans doute, une partie des charges du budget ordinaire peut en être fictivement distraite et incorporée dans un service à part. Mais, une entreprise privée pourrait-elle subsister, qui n'aurait point de comptabilité propre, dont toutes les opérations seraient mêlées à un ensemble beaucoup plus complexe, qui n'établirait point de bilan en fin d'année, qui n'aurait ni compte spécial de premier établissement, ni fonds de roulement, qui ne réaliserait aucun amortissement et n'aurait aucune réserve ?

Ce qui est vrai pour une entreprise particulière l'est aussi pour une entreprise de l'Etat, à moins que l'on accepte bénévolement que peu importe bénéfice ou déficit ; l'exploitation rend service au public, c'est le point essentiel. Si elle est mal

gérée, les deniers publics suffiront toujours à la remettre dans la bonne voie. De tels raisonnements sont très dangereux, et pour les entreprises spécialisées, et pour le Trésor lui-même, soumis à un véritable pillage.

L'unité budgétaire soumet toutes les entreprises aux règles de la comptabilité publique, règles rigides, anciennes, contenues dans le célèbre décret du 31 mai 1862. Si un tel état de choses est normal quand l'Etat demeure dans son rôle de Gouvernant ou d'Administrateur des services publics, il ne « cadre » plus avec l'avènement de « l'Etat industriel ».

Une entreprise doit avoir un fonds de réserve, car il ne faut pas qu'elle soit soumise aux fluctuations budgétaires. L'Etat a peu d'esprit de suite; ses prévisions ne sont faites que pour un an, tandis qu'une exploitation économique doit avoir des vues plus lointaines. « Tout industriel ferait des avances de fonds nécessaires pour le développement de son entreprise. L'Etat marchande, faute d'argent, les fonds indispensables au développement de ses services ». (16)

L'Etat n'a qu'un patrimoine d'où sont issus tous les crédits ouverts pour toutes les dépenses des services publics, et où arrivent toutes les recettes. C'est là que se confondent tous les biens; il n'y a pas affectation de recettes, donc il ne peut exister d'initiative chez les dirigeants des services administratifs, car ils savent trop bien qu'une amélioration de leur service — tout autant qu'un déficit — se perd dans la masse budgétaire sans que nul n'y porte la moindre attention.

19. — Si l'Etat veut créer des services industriels, il faut

(16) M. SEMBAT. Rapport supplémentaire budget des P.T.T. 1905.

dra qu'il leur confie un patrimoine, qu'il détache une fraction de sa personnalité, ou plutôt qu'il projette — à une échelle réduite — à la tête du service créé, un *alter ego* de sa personne morale. Il lui faudra créer un établissement public autonome : c'est l'« Office », et alors se pose tout le problème de l'organisation, et surtout du contrôle de l'office par l'autorité supérieure.

CHAPITRE II

LA DEFINITION JURIDIQUE DES OFFICES

SECTION I. — *Le Critérium Administratif.*

20. Critique de la définition donnée au répertoire FUZIER-HERMANN. — 21. L'Office service public. — 22. Ses éléments. — 23. Moyens de gérer un service public. — 24. L'Office établissement public spécialisé. — 25. Le patrimoine de l'Office. — 26. La personnalité morale. — 27. L'Office et l'établissement d'utilité publique. — 28. L'Office et l'établissement public. — 29. La personification des services publics.

SECTION II. — *Le Critérium Financier.*

30. L'autonomie financière. — 31. Ses éléments. — 32. Sa nécessité pour les services industriels de l'Etat. — 33. Sources de revenus des Offices. — 34. Dotation annuelle. — 35. Taxe spéciale. — 36. Ressources diverses. — 37. Définition de l'Office.

SECTION I

LE CRITERIUM ADMINISTRATIF

20. — Un ouvrage récent (1) donne une définition de l'Office public, elle est ainsi conçue: « Les Offices sont des organismes administratifs, ayant pour fonction de réunir, au besoin par la collaboration de l'initiative privée, et des pou-

(1) Supplément au répertoire FUZIER-HERMANN (par CÉZAR-BRU, GODEFROY et PLASSARD), tome X, 1935 V^o Office Public.

voirs publics, les renseignements et la documentation relatifs à tel ordre de matières, utilisés ensuite pour le fonctionnement d'un service public, ou directement par des particuliers. »

Cette définition ne nous satisfait pas.

Une critique générale peut lui être adressée. C'est qu'elle ne définit l'Office qu'en fonction du rôle qu'il est appelé à remplir. Elle ne considère pas l'élément seul intéressant quant au droit public: le critère du droit administratif d'après lequel un établissement pourra être appelé Office.

En deuxième lieu, même au cas où l'on se contenterait d'une définition finaliste, cette dernière serait insuffisante: elle ne peut s'appliquer qu'à une certaine catégorie d'Offices. Elle est admissible pour l'Office National du Commerce Extérieur qui a pour mission « de fournir aux industriels et négociants français, soit par des rapports particuliers, soit par une publicité générale et par tous autres moyens, les renseignements commerciaux de toute nature, pouvant concourir au développement du commerce extérieur » (loi du 25 août 1919, art. 7 1°), pour l'Office Colonial, pour l'Office de la Navigation, etc...

Mais, la Caisse des Musées, les Universités et Lycées, les Manufactures Nationales de Sèvres, Beauvais, ont-ils pour mission de réunir des renseignements et documentations? Ne s'occupent-ils pas, plus tôt, de gérer un service public ou un patrimoine à eux confié pour le bien public, ou, tout au moins, pour le bien de certains usagers ?

L'Office de l'Azote, les Mines de Potasses d'Alsace, sont des Offices ayant un but exclusivement économique. Ce sont des établissements industriels autonomes qui cherchent à réaliser des bénéfices, comme toute exploitation économique privée.

Aussi, nous repoussons catégoriquement la définition proposée, et il nous faut tenter de clarifier la matière.

21. — Les faits exposés dans le chapitre précédent, nous montrent que l'Office présente un certain caractère étatique.

A sa base, nous trouvons un service public, c'est-à-dire, « une activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants... parce qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernementale » (2).

Une telle organisation a pour but la satisfaction d'un besoin social — satisfaction qui ne pourra être totale que par la subordination complète des intérêts particuliers à l'intérêt général. Le procédé du service public va permettre le cas échéant, l'emploi des règles du droit public exorbitantes du droit privé.

Pour M. JÈZE, on reconnaît qu'il y a service public, uniquement à l'intention des gouvernants, intention qui s'exteriorise de diverses façons: établissement de charges spéciales, telles que les servitudes au profit de l'institution créée, pouvoir de lever des impôts ou taxes, monopole d'exploitation. Nous trouvons certains de ces caractères dans les attributions des Offices qui dépendent bien de la volonté de l'Etat; cette volonté est fondée sur un motif matériel d'ordre administratif ou économique.

Le service public a pour caractère essentiel d'être organisé et contrôlé par les Gouvernants.

22. — Il comprend, en général, quatre éléments permanents:

(2) DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel*, 3^e éd. t. 2, p. 61.

- a) Une circonscription territoriale.
- b) Un personnel de fonctionnaires ou employés soumis à une discipline hiérarchique.
- c) Des moyens matériels: bâtiments, mobilier, approvisionnements.
- d) Des moyens financiers pour subvenir aux dépenses du personnel et du matériel.

Le premier de ces éléments paraît ne pas exister dans les Offices qui ne sont pas, en effet, une application de la décentralisation territoriale, mais bien de la décentralisation par services. Mais, l'intérêt d'une circonscription territoriale ne réside-t-il pas essentiellement dans les habitants qui l'occupent? Or, les services publics s'adressent bien, généralement, à un certain groupe d'habitants du territoire national. Il en est de même pour l'Office. Il s'adresse à des individus reliés entre eux par une communauté, au moins temporaire, d'intérêts: l'Office National des Prêts d'Honneur s'adresse aux Etudiants, l'Office National du Commerce Extérieur répond aux besoins des exportateurs.

Les trois autres éléments se trouvent dans l'Office sans contestation possible: un personnel soumis à une discipline hiérarchique, des moyens matériels (les bâtiments et approvisionnements tiennent souvent une place importante dans le patrimoine de Offices; c'est ainsi que la valeur des biens immeubles ou meubles utiles à l'Exploitation du monopole des Tabacs se montait au 31 décembre 1934, à 450.000.000 environ, sans tenir compte de la valeur des stocks de tabac, près de 600.000.000).

Enfin, les moyens financiers sont la base de toute exploitation étatique ou privée. Nous verrons que les Offices ont des finances autonomes.

23. — Il existe diverses façons de mettre en valeur les services publics:

La régie : un service spécial de l'administration se charge des travaux et de l'exploitation. Elle est dite simple lorsqu'un fonctionnaire est à la tête des travaux (par exemple service vicinal) ou intéressée, si le Directeur est un particulier payé, non au moyen d'un salaire fixe mais par des remises.

La concession : le service public est confié à une entreprise privée qui en a le monopole et est chargée de percevoir des taxes. La concession peut se faire de gré à gré ou par adjudication.

L'économie mixte : procédé récent en France, mais moins neuf en Allemagne ou dans les pays anglo-saxons. Il résulte d'une collaboration entre l'administration et un particulier. Ce procédé a été longtemps écarté en France, car il répugnait à l'idée de certains de voir l'administration poursuivre des buts lucratifs. Mais, après la guerre, des transformations se sont faites et il a été admis par le Conseil d'Etat qu'une commune est en droit de réaliser des bénéfices dans l'exploitation de ses services publics (avis du 26 avril 1919). Depuis, la loi du 27 mai 1921, relative à l'aménagement du Rhône établit l'actionnariat administratif. Les lois du 19 juillet 1922 et 7 février 1925 l'admettent également pour les lignes d'énergie à haute tension.

Avec les offices, nous avons une formule légèrement différente de toutes les précédentes. Nous allons nous en rendre compte.

Tous les services publics ordinaires sont rattachés au patrimoine d'une personne morale, puisque seule une institution jouissant de la personnalité morale peut être titulaire de droits et de biens, peut avoir des obligations.

Le droit révolutionnaire ne connaît qu'un seul patrimoine : celui de l'Etat ; la Nation, entité métaphysique, possède tout et tous. Ce n'est que plus tard que la personnalité mo-

rale a été conférée aux départements (loi du 10 mai 1838) et à la commune (loi du 5 avril 1884) (3).

Les services publics se divisent par suite en services nationaux, départementaux et communaux (4), chacune de ces catégories subissant toutes les vicissitudes du patrimoine auquel elle est rattachée. Les dépenses et recettes de l'Etat forment une masse unique, comme les recettes et dépenses du département ou celles de la commune.

24. — On peut alors imaginer qu'au lieu de faire figurer ainsi toutes les opérations dans un compte unique, on affecte certains impôts à un service pour subvenir à ses besoins; c'est le système de l'assignation des revenus. Le service public ainsi mis à part, ayant un patrimoine indépendant, constitue un *établissement public*. Il faut qu'il puisse gérer ce patrimoine, agir en justice, acheter, vendre, faire tous les actes juridiques nécessités par une institution administrative ou commerciale: il doit avoir la personnalité morale.

La qualité d'établissement public est intimément liée à la notion de personne morale. « L'établissement public est, suivant l'expression de M. JÈZE, un service public personnifié ».

M. DUGUIT dit d'eux: « Ce sont des services publics patrimonialisés ».

Ces deux éléments:

1° Le patrimoine particulier, et,

(3) Cependant, déjà la loi du 14 décembre 1789 s'était vue dans l'obligation d'accorder la personnalité à la commune, collectivité de fait ayant des intérêts propres, mais étroitement soumise au Pouvoir central.

(4) D'autres ajoutent encore les services coloniaux.

2° La personnalité morale, constituent le critère de l'établissement public. Ils sont à la base de tous les Offices.

Les Offices publics sont encore spécialisés quant aux personnes qu'ils touchent ou quant aux services qu'ils gèrent, c'est-à-dire qu'ils sont créés pour s'occuper spécialement de telles personnes ou de telles affaires à eux confiées.

La mission de chacun est strictement délimitée, et par l'acte créateur, et par les moyens mis à la disposition des dirigeants, moyens contrôlés par la tutelle administrative qui s'exerce sur eux. Les Offices ont, généralement un caractère technique beaucoup trop accentué pour s'écarter de leur but spécial. Le but qui leur est assigné est à la fois « principe d'action et principe de limitation » (5). Ainsi, la loi du 11 avril 1924, art. 2: « Il est créé un Office National Industriel de l'Azote, ayant *pour objet exclusif* la fabrication et la vente des engrais et produits azotés ».

Cette spécialisation présente de sérieux avantages :

Pour l'Office lui-même, qui acquiert une compétence indéniable, et aussi un privilège certain de par le service qu'il monopolise,

Pour l'Etat, qui voit se produire une sorte de division du travail, au grand profit de la collectivité,

Et enfin pour les contribuables, car l'Office spécialisé est, en principe tout au moins, placé dans les meilleures conditions pour remplir son rôle.

La spécialité des établissements publics est seule compatible avec l'ordre social. Et ceci s'accorde avec l'évolution

(5) H. RIPERT. Le Principe de la Spécialité chez les personnes Morales du Droit Administratif. Thèse Paris 1902, p. 2.

du droit privé depuis un certain nombre d'années. La jurisprudence, faisant œuvre prétorienne, a créé la théorie de l'abus du droit: les individus sont protégés contre tout acte d'autrui ne réalisant pas le but social dont il est titulaire.

1° PATRIMOINE.

25. — A tout Office est affecté un patrimoine. C'est évidemment indispensable pour les Offices à caractère industriel; ils achètent, transforment et revendent les produits aux consommateurs. Ces opérations nécessitent des bâtiments, des machines, du matériel et de l'outillage. Tout ceci constitue le capital de premier établissement servant à traiter les matières premières. C'est ainsi que l'Office National Industriel de l'Azote a reçu de l'Etat les bâtiments et l'outillage de la Poudrerie Nationale de Toulouse. Il passe des marchés, procède à des ventes ou locations d'immeubles. La Caisse Autonome d'Amortissement s'est vu attribuer « les biens meubles et immeubles, le matériel d'exploitation, les approvisionnements en matières premières, fournitures diverses et produits fabriqués appartenant au monopole des Tabacs » (règlement d'Adm. Publ. du 13 août 1926, art. 21), et le décret du 28 novembre 1935, transférant à la Caisse Autonome le Service des allumettes reprend les mêmes termes pour le transfert de son capital.

Mais, les Offices purement administratifs, ceux qui tiennent du législateur une personnalité des plus réduites, qui sont chargés d'un service de renseignements à l'instar d'un service de Ministère, ont-ils aussi un patrimoine propre? Cela paraîtrait peut-être inutile; ils pourraient avoir leur siège, par exemple dans un Ministère, et ne point posséder d'immeuble propre puisqu'ils n'ont nul capital à faire valoir. Il n'en est rien. Leur caractère d'établissement public leur donne la possibilité de recevoir des dons et legs (et ceci est généralement mentionné expressément dans les lois qui

les organisent). Souvent, des subventions ou le produit d'impôts leur sont affectés. Il n'en faut pas plus pour constituer un patrimoine. D'ailleurs, les Offices ont l'autonomie financière. C'est donc qu'ils possèdent quelque chose. Ils ont un budget propre (6).

Le décret du 14 mars 1899, organisant l'Office Colonial, chargé seulement de donner des renseignements sur les entreprises économiques susceptibles d'être créées aux colonies déclare dans son article 2 « Les recettes du budget de l'Office se composent :

- du produit des subventions, des dons et legs,
- du produit des ventes,
- du produit des biens affectés soit au service des renseignements, soit au service de l'exposition permanente ».

De même, l'Office National du Commerce Extérieur percevait une taxe à l'importation (loi du 25 août 1919) sur chaque unité soumise aux droits de statistique.

2° PERSONNALITE

26. — En deuxième lieu, les Offices ont, comme tous les établissements publics, la personnalité morale.

Cette personnalité recouvre deux concepts :

a) Représentation de personnes. C'est, pourrait-on dire, le cas le plus général. Ainsi, l'Office National des Mutilés, Office National des Prêts d'Honneur.

b) Représentation d'une idée : Office National de la Propriété Industrielle, projet d'Office International de Chimie.

Souvent même, ces deux concepts se trouvent en même temps dans un Office. L'Office National des Recherches Scientifiques et Industrielles et des Inventions, tend à déve-

(6) Il est quelquefois appelé « Etat de Prévision ».

lopper le goût de l'invention et de la recherche (idée) par la protection accordée aux inventeurs (intérêts matériels et moraux d'un groupe de personnes).

Cette personnalité est inévitable du moment qu'il existe un patrimoine, et tout service public est candidat à la personnalité morale, ce qui est d'ailleurs logique puisque « l'ordre juridique admet certainement la supériorité des êtres qui ont un statut sur ceux qui n'en ont pas » (7).

L'Office public national exploite un service d'Etat, suivant le procédé de gestion qui a paru le meilleur aux Gouvernants. Il correspond à un groupe d'intéressés très réels et non propriétaires du patrimoine, groupe qui ne peut être isolé de l'organisme nécessaire à sa gestion. L'Office a un intérêt et une volonté propres :

— Intérêt propre, conséquence de sa mission spéciale.

— Volonté : la volonté de l'Office est distincte de celle de ses Membres, distincte aussi, peut-être de celle du Ministre (8).

L'Office administratif : (Tourisme, Travail, Brevets d'Invention) pourrait n'être qu'un service de Ministère et voir ses intérêts confondus avec les intérêts généraux de l'administration dont la volonté resterait souveraine.

Mais, pour l'Office industriel, la question est toute différente. Pour vivre, il lui est indispensable d'avoir une volonté propre comme une entreprise privée. L'exploitation éco-

(7) M. HAURIOU. Principes de Droit Public. 2^e éd. p. 59.

(8) Tout dépend, dans ce dernier cas, de savoir si l'Office est laissé en tutelle ou englobé dans la hiérarchie administrative.

Cf. MICHOUX, *La théorie de la personnalité morale* 1906, t. I, n° 99 « Il se peut que le titulaire du droit soit l'être collectif dont l'intérêt est ainsi garanti, sans que la volonté qui le représente lui appartienne en propre ».

nomique ne peut s'accorder avec les procédés de l'administration étatique.

La personnalité morale est accordée à l'Office, suivant deux procédés :

— par déclaration expresse du législateur dans l'acte créateur,

— ou par l'attribution à l'établissement créé d'un patrimoine spécial et de ressources propres, qu'il utilisera suivant les prescriptions d'un budget établi par lui.

Cette personnalité est soumise au principe de la spécialité : l'établissement qui en est investi ne pourra exercer son activité que dans le sens qui lui est imposé.

S'il dépasse les limites de sa compétence, l'autorité supérieure prendra toutes mesures propres à l'y ramener ; ce sera une manifestation du pouvoir de tutelle.

27. — A cet égard, la surveillance exercée sur les Offices est la même que celle qui est exercée sur les établissements publics. Par là se marque profondément la distinction entre l'Office — établissement public — et l'établissement d'utilité publique.

La différence de *status* entre l'établissement public et l'établissement d'utilité publique provient de leur origine.

Alors que le premier est un service public, créé et organisé par l'Etat, suivant les règles du droit public, le second a son origine dans l'initiative privée.

Tous deux ont sans doute la personnalité civile ; ils possèdent un patrimoine affecté au service. Mais, les établissements d'utilité publique ne sont pas des personnes morales de droit public. Ils sont des sociétés privées, fondations ou associations reconnues par l'Etat, comme poursuivant un but d'intérêt général, mais qui n'en conservent pas moins leur caractère originaire. Leur gestion subit un contrôle

de la part de l'Etat — ce qui, d'ailleurs accroît leur crédit vis-à-vis du public.

Souvent, dans un même domaine, fonctionnent parallèlement un établissement public et un établissement d'utilité publique: par exemple, les Caisses d'Epargne ordinaires existent à côté de la Caisse Nationale d'Epargne qui, seule, constitue un établissement public.

Les établissements publics — seuls — sont une branche d'une administration publique et subissent automatiquement toutes les variations de la législation régissant le service public duquel ils font partie. Leurs agents, leurs biens, leur actes, leurs procès seront assujettis aux règles du droit public, qui tend sans cesse à faire respecter la prépondérance de l'intérêt général.

Les Offices sont toujours créés par l'Etat, jamais par des particuliers. Si, quelquefois, des représentants d'organisations privées sont appelés dans les Conseils d'Administration, c'est sur ordre du législateur qui croit obtenir par ce procédé de meilleurs résultats. Mais, l'Office n'en est pas moins toujours établissement public.

28. — La réciproque n'est pas exacte: tous les établissements publics ne sont pas des Offices.

Quel est alors le critère qui nous permettra de les distinguer les uns des autres?

De l'établissement public, l'Office possède les deux caractères: patrimoine propre et personnalité civile. Par suite, au point de vue strictement administratif, une différenciation nette nous paraît difficile à établir.

Pour M. DUGUIT, l'Office serait une manifestation de la décentralisation plus accentuée que l'établissement public — et cela grâce à la participation de compétences techniques ou de particuliers à la direction de l'activité de cet organisme autonome.

Pour M. HAURIOU, l'Office se distinguerait de l'établissement public ordinaire, quant aux conditions de sa création. C'est un service distrait de la compétence générale d'une administration pour être confié à un organisme spécial rattaché directement au Cabinet du Ministre, et auquel il est généralement adjoint des attributions jusque là abandonnées à l'initiative privée (10).

L'Office possède, en effet, une organisation moins rigide que les services publics ordinaires. Il est souvent libre — tout autant qu'on puisse généraliser en la matière — de choisir, partiellement si ce n'est totalement, ses méthodes de travail.

Mais, c'est plutôt par son aspect financier qu'il s'écarterait de l'établissement public. Alors que ce dernier possède un budget autonome — c'est-à-dire distinct du budget général — l'Office a tendance à avoir un « budget industriel ». Par là, le législateur recherche à ce qu'il couvre ses propres dépenses avec ses propres recettes, sans recourir au Trésor: il conservera ses bénéfices; en cas de déficit il empruntera; il renouvellera lui-même son outillage, son matériel, il contractera des dépenses, se livrera à des achats au moment où il le jugera opportun, etc...

Au fond, l'originalité de l'Office, par rapport à l'établissement public se résume en ces trois points:

— participation plus importante des particuliers à l'administration, (des représentants des groupements de producteurs ou de consommateurs font partie du Conseil d'Administration),

— le service qu'il recouvre pourrait, et en toute logique, devrait être une branche de l'Administration. Mais il est

(10) Droit Administratif 12^e éd. p. 287, note 10.

rendu autonome pour des raisons diverses (le plus souvent pour collaborer avec des groupement privés).

— financièrement parlant, il doit se suffire à lui-même.

Ces différences découlent de l'origine même de l'Office. Le législateur a voulu, en le créant, donner à un service d'Etat une *organisation semblable à celle d'une entreprise privée*. Il a voulu qu'il *vive par lui-même*. Il a même souvent permis qu'il délaisse les règles du droit public — caractéristique de l'établissement public — pour utiliser celles de la gestion privée, plus souples et plus appropriées à son objet que celles des services publics ordinaires.

Cela s'est traduit par l'indépendance totale du budget général, sans toutefois que toute subvention de l'Etat soit supprimée (l'Office gère un service de l'Etat: celui-ci doit, logiquement, couvrir une partie des dépenses).

Cette tendance n'est point à blâmer pour les Offices industriels — bien au contraire —. Mais, elle est à surveiller étroitement lorsqu'il s'agit d'Offices administratifs. C'est de ce côté qu'il y a eu beaucoup d'abus.

29. — C'est que la personnification des services publics a ses qualités et ses défauts. Elle présente divers avantages. Non seulement elle attire d'éventuelles libéralités, mais elle est encore un meilleur moyen d'utilisation du patrimoine créé. Celui-ci est géré en dehors de toute influence politique (en principe) et par des techniciens (11).

Le service personnifié est incité à l'ordre et à l'économie puisqu'il profite de ses bénéfices.

En même temps, cette multiplication d'établissements publics rend possible la décentralisation par services.

Par contre, l'unité budgétaire est brisée et, fait plus gra-

(11) Cf. JÈZE. Science des Finances; tome 1 6^e éd. p. 97.

ve, l'autorité de l'Etat peut se trouver entravée, affaiblie. Les réformes nécessaires seront quelquefois plus longues à réaliser pour des services trop indépendants, quoiqu'on puisse arguer qu'un tel état de choses est également un obstacle aux réformes trop précipitées.

En tout état de cause, il apparaît bien certain que les Offices sont mieux placés et agissent plus commodément que les particuliers ou les groupements privés. Mais, « il ne faut pas éparpiller efforts et recherches et n'obtenir que des résultats insignifiants » (12). Aussi, point n'est besoin de donner à chaque service personnifié la même liberté d'action. Tout dépend de son objet et des circonstances du moment. Il importe toujours de maintenir l'unité de l'Etat, et pour cela de donner au pouvoir central un contrôle très sérieux sur les organes appelés à gérer les services personnifiés.

SECTION II

LE CRITERIUM FINANCIER

30. — Conséquence directe des deux traits précédents, patrimoine propre et personnalité civile, un troisième caractère, peut-être le plus important, appartient aux Offices. C'est l'autonomie financière. Que faut-il entendre par là?

Nous avons plus haut, distingué les Offices des budgets annexes et des comptes spéciaux, nous n'y reviendrons pas. Budgets annexes et comptes spéciaux n'ont pas l'autonomie,

(12) ROLLAND, *Revue du Droit Public* 1912, p. 480 et suiv.

mais l'individualité financière. L'individualité financière est souvent, pour les services qui tendent à s'évader du budget, une étape entre les comptes budgétaires « *stricto sensu* » et les comptes autonomes.

Individualité et autonomie sont deux aspects différents de la spécialité budgétaire, mais l'individualité attribuée à un service ne comporte pas l'attribution d'un patrimoine propre (13).

Elle se résume en ce qu'on peut appeler la « personification comptable », c'est-à-dire que, dans le budget général, un intitulé spécial avec recettes et dépenses particulières sera ouvert. De cette façon, on pourra se rendre compte de l'état financier du service à la fin de chaque année. Les budgets annexes ont même des comptes spéciaux échappant souvent à l'autorité du Ministre des Finances. Mais ils sont toujours englobés dans la personnalité générale de l'Etat: ils ne sont pas autonomes.

L'autonomie financière est beaucoup plus que cela. Elle suppose l'autonomie administrative. Par suite, elle se trouve chez les établissements ayant la personnalité morale, ayant des biens, des revenus, pouvant les gérer: un établissement autonome est un établissement personnifié. Nous pouvons adopter la définition qu'en donne M. JÈZE: « La personification d'un service public est un procédé juridique consistant dans l'affectation des recettes à l'ensemble des dépenses d'un service public, affectation générale et permanente, affectation accompagnée de séparation du

(13) Cependant, la loi du 24 décembre 1908, art. 46, attribuait un patrimoine propre à l'Office de Législation Etrangère sans lui reconnaître seulement l'individualité financière: ses dépenses et ses recettes étaient inscrites au budget de l'Etat. Cette situation étrange a été abolie par la loi du 27 février 1912.

patrimoine général » (14), étant bien entendu que cette personification entraîne de plein droit les attributs de la personnalité morale.

31. — 1° Le premier caractère de l'autonomie est l'*assignation de revenus*, exception à la règle de la non-affectation des recettes publiques. En principe, toute recette appartient non à tel ou tel service spécial, mais à l'ensemble du budget. Tous les impôts ou taxes perçus, se confondent en une même masse d'où aussi l'on puise tous les crédits nécessaires à couvrir toutes les dépenses incombant à l'Etat. Le budget constate, ou plutôt, prévoit à l'avance (c'est cela seulement qu'il indique) toutes ces recettes et toutes ces dépenses (15). Mais, avec le développement des entreprises industrielles de l'Etat, nombreuses ont été les critiques contre un tel principe. Il est apparu nécessaire de conférer à ces offices, des revenus pour couvrir leurs dépenses propres. En les mettant en regard les uns des autres, en tenant compte de l'amortissement du capital, de la constitution d'un fonds de réserve, on peut arriver à se faire une idée juste de la gestion de ces établissements.

2° La spécialisation des recettes ne serait rien si elle était subordonnée au vote annuel des Chambres. Le *caractère extra-budgétaire*, donc extra-parlementaire, est un élément essentiel de l'autonomie. Il faut que les revenus spécialisés soient permanents et périodiques. Les ressources des Offices « sont constituées en majeure partie, soit par une subvention du budget général, soit par des taxes dont le pro-

(14) JÈZE, *Les Principes Généraux du Droit Administratif* t. II, p. 27.

(15) Ce principe ne s'applique pas aux emprunts qui ont une affectation déterminée.

duit leur a été affecté par le législateur » (16). Mais, cette subvention, cette affectation, sont établies une fois pour toutes, grâce à quoi l'Office peut faire des projets à longue échéance, entreprendre de grands travaux amortissables en plusieurs années.

3° L'autonomie emporte constitution de *patrimoine*. Nous avons déjà vu ce caractère, supra, p. 40 et s.

4° Enfin, eu égard à la gestion quotidienne de l'Office, l'autonomie confère la possibilité aux dirigeants d'agir suivant ce qu'ils croient être le meilleur procédé. L'individualité financière ne suffirait pas. La première condition d'existence d'une entreprise, c'est sa « *liberté d'allure* » (17).

L'Office autonome ressemble beaucoup à une entreprise privée. « La personnalité civile et l'autonomie financière rendent la maison et ses chefs responsables de son fonctionnement, de sa prospérité, de son existence même. L'autonomie la force pour persister et grandir à vivre réellement fortement au lieu de demeurer en marge de la vie » (18).

Par suite, l'organe directeur de l'Office aura des pouvoirs étendus, bien que toujours sous l'autorité supérieure du Ministre. Il pourra « capitaliser et emprunter, passer des contrats avec paiements échelonnés, reporter d'un exercice sur l'autre les crédits que les circonstances n'auront pas

(16) Rapport précédant le décret du 4 avril 1934, portant suppression d'Offices.

(17) ENGELHARD. — *L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat*. Thèse Paris 1911, p. 125.

(18) Rapport GHEUSI, n° 1.686 Ch. Ann. 1921. sur le projet d'autonomie de la Manufacture de Sèvres.

permis d'épuiser dans le courant de l'année, en un mot, il aura toute la souplesse d'un organisme industriel » (19).

32. — Les règles de notre comptabilité publique sont une entrave au développement des services industriels. En particulier, il est reconnu que l'emprunt ne doit être utilisé par l'Etat que pour les dépenses extraordinaires, utiles à plusieurs générations, ou comme moyen de dernière extrémité pour payer les dépenses habituelles. Si ceci est juste pour les services administratifs, c'est tout à fait regrettable pour les services industriels qui ont besoin d'un vaste capital initial pour couvrir les frais de première exploitation, d'achat de matériel, etc... Ce capital est fourni généralement par emprunt, au moyen d'actions ou d'obligations. « La faculté d'emprunter doit être corollaire de l'autonomie budgétaire des services industriels de l'Etat » (20) étant bien entendu que le Gouvernement a le droit et le devoir de contrôler le motif et les modalités des emprunts.

L'autonomie permet également la création indispensable d'un fonds de roulement que refuseraient les systèmes, sévère de l'annualité, et trop lent de l'ouverture de crédits additionnels. Entre l'autonomie et la subordination au budget général, il y a d'ailleurs eu certaines étapes. Au lieu d'appliquer la loi du 14 décembre 1879, relative à l'ouverture des crédits additionnels — loi qui demande une délibération du Parlement, ou, en cas de vacances régulières, un décret délibéré en Conseil des Ministres, rendu en Conseil d'Etat, indiquant les voies et moyens, et soumis au Parlement pour régularisation dans la quinzaine suivant sa

(19) Rapport VARENNE n° 2.059. Budget des T.P. 1921 (Office des routes) .

(20) ALLIX, *op. cit.* p. 153.

convocation — il a été prévu que des crédits additionnels pourraient être ouverts par décret simple, même pendant la réunion des Chambres pour le budget annexe des Monnaies (loi du 26 février 1887), pour le service des Allumettes (21) (loi du 16 avril 1930), et pour l'Imprimerie Nationale (loi des Finances 1931-32) (22).

Sans doute, il ne faut pas aller trop loin dans l'émancipation des règles normales de la comptabilité. Il faut remarquer que, tandis qu'une entreprise privée utilise son argent propre, les établissements autonomes emploient les fonds publics. Ils doivent les employer en toute sagesse. C'est alors au Ministre, et particulièrement au Ministre des Finances (représenté par ses services de l'Inspection Générale des Finances), au Parlement, et à la Haute Juridiction Financière de la Cour des Comptes d'intervenir et d'exercer un contrôle avec assez de largeur de vues pour assurer une souple exploitation, et assez d'attention pour sauvegarder les deniers de l'Etat.

33. — Comment sont constitués les revenus des Offices?
Deux procédés sont employés:

Dotation annuelle accordée par le Gouvernement, ou
Budget propre, c'est-à-dire, affectation de taxes spéciales.

34. — Le régime de la dotation annuelle est fréquemment utilisé: il semble que le législateur aliène une plus petite part de sa puissance, il garde un certain contrôle. Et néanmoins, il n'en est rien. Dotation annuelle ne veut pas dire dotation dont le principe et le montant sont votés chaque année par la Chambre et le Sénat: ceci serait inconciliable avec l'autonomie, l'Office serait sous le contrôle parlemen-

(21) Avant qu'il soit rattaché à la Caisse d'Amortissement.

(22) Cf. ALLIX, *op. cit.*, p. 243.

taire. Au contraire, la dotation est accordée par la loi créatrice de l'Office. Il suffit chaque année d'inscrire à nouveau un crédit égal au chapitre d'un Ministère.

Evidemment, la situation serait délicate, si le Parlement refusait de voter ce crédit. Qui pourrait l'y obliger? L'inscription d'office ne peut jouer dans ce domaine. Cependant, nous vivons encore sous la foi des traités et le Parlement s'est moralement engagé à fournir un subside annuel.

C'est ainsi que l'Office National du Commerce Extérieur, sous le régime de la loi de 1898, recevait une allocation annuelle de 70.000 francs, inscrite à un chapitre du Ministère du Commerce.

Il se peut même que cette annuité soit variable. L'Art. 6 2° de la loi du 7 août 1926 accorde à la Caisse Autonome une annuité budgétaire d'un montant égal à l'insuffisance éventuelle du produit net des recettes de Tabacs, pour assurer le service de l'intérêt des bons gérés par la Caisse et des titres émis par elle.

35. — Le deuxième procédé est beaucoup plus en accord avec le but poursuivi qui est de conférer aux établissements publics un statut semblable à celui des entreprises privées. Il leur est assigné certains impôts et taxes — leurs recettes sont donc susceptibles de variations — qu'ils perçoivent eux-mêmes ou dont ils reçoivent seulement le produit. Avec ces crédits, ils auront à gérer une exploitation économique ou un service administratif. L'Office National des Combustibles Liquides perçoit une taxe de 10 francs par tonne importée, par l'intermédiaire du Service des Douanes.

Il arrive même que les deux régimes, dotation annuelle et assignation d'impôts soient concomitants: l'Office National du Commerce Extérieur sous le régime de 1898.

36. — A côté de ces ressources habituelles, on peut en

citer beaucoup d'autres. Leur qualité d'établissement public confère aux Offices autonomes la possibilité de recevoir des dons et legs. Il ne faudrait pas s'abuser sur leur importance!

Les Offices peuvent éditer des journaux ou publications diverses dont ils perçoivent le montant net.

Ils ont quelquefois des biens meubles ou immeubles et en touchent les revenus.

La masse de ces recettes est employée pour couvrir toutes les dépenses: personnel, matériel, exploitation.

Enfin, dernière conséquence de l'autonomie, l'aménagement des services est laissé aux organes directeurs de l'Office.

37. — Nous connaissons, maintenant, les traits distinctifs essentiels des Offices. Essayons de les définir d'une façon qui corresponde à l'actualité. Nous dirons que:

« Les Offices Publics Nationaux sont des institutions analogues aux établissements publics, jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière, pourvues par le législateur du maximum d'indépendance susceptible d'être attribué à un service public, et soumises à un contrôle de la part de l'autorité supérieure. »

Cette définition est conçue en termes suffisamment larges pour pouvoir englober les établissements d'enseignement — universités, grandes écoles, musées, bibliothèques — les Offices administratifs et les Offices industriels, et en même temps, suffisamment restrictifs pour écarter de la qualification les budgets-annexes, les comptes spéciaux du Trésor et les services spéciaux des Ministères. De plus, elle admet très bien que les « Offices » ne soient pas organisés sur un modèle uniforme, mais qu'ils peuvent porter ce nom dès qu'ils présentent à un degré quelconque les caractères énoncés.

CHAPITRE III

LE RÉGIME JURIDIQUE DES OFFICES

38. — Décentralisation par services. — 39. Eléments: bu-
technique, organisation statutaire, contrôle du gouverne-
ment.

SECTION I. — *Classification des Offices.*

40. Offices administratifs. — 41. Offices industriels.
42. Offices universitaires.

SECTION II. — *Organisation interne.*

43. Schéma de l'administration. — 44. Le Conseil d'Ad-
ministration. — 45. Le Directeur. — 46. Les Comités Con-
sultatifs. — 47. L'Agent Comptable. — 48. Le personnel.

SECTION III. — *Pouvoirs administratifs.*

49. Les pouvoirs administratifs des Offices. — 50. L'exer-
cice de ces pouvoirs. — 51. Les pouvoirs du Directeur. —
52. Marchés. — 53. Dons et legs. — 54. Baux. — 55. Taxe
de main-morte. — 56. Usufruit. — 57. Prescription. — 58.
Insaisissabilité. — 59. Avantages inhérents à la qualité
d'établissement public. Limites. — 60. Servitudes des Of-
fices.

SECTION IV. — *Pouvoirs Financiers.*

61. Nécessité de règles financières. — 62. Règles budgé-
taires générales. — 63. Préparation du budget. — 64 Bud-
get supplémentaire. — 65. Divisions du budget: recettes
et dépenses ordinaires et extraordinaires. — 66. Fonds de
réserve. — 67. Exécution du budget: liquidation, ordon-
nancement. — 68. Mouvement des fonds. — 69. Compta-
bilité. — 70. Les comptes du Directeur. — 71. Collaboration
avec les comptables publics. — 72. Les deniers des Offices
sont des deniers publics. — 73. Obligations des compta-
bles.

38. — D'aucuns prétendent que les Offices sont une forme de la décentralisation, c'est-à-dire de ce système par lequel l'Etat tend à confier aux autorités locales une partie de ses attributions.

L'analogie apparaît immédiatement: l'autonomie de l'Office aboutit à lui donner une parcelle de pouvoir, comme il a une parcelle du budget pour son usage personnel. Mais il s'agit ici de décentralisation par services et non plus territoriale. Toutes deux procèdent cependant de la même idée. Le domaine de l'Etat s'accroît sans cesse et ce sont surtout les services techniques, industriels, qui demandent une gestion spéciale pour laquelle l'Etat n'est pas compétent; il ne peut plus bien faire ce qu'il fait car il a trop d'occupations.

Par ailleurs, l'éducation politique, qui a commencé à la Révolution, déborde maintenant des sphères gouvernementales. L'administration d'une grande ville n'est-elle pas d'une complexité extrême et ne demande-t-elle pas de sérieuses qualités d'administrateur? Aussi, l'Etat crée des personnes morales, leur confie un service particulier qu'elles doivent gérer en toute indépendance, quoique sous son contrôle. C'est l'Office. Cette décentralisation n'est plus territoriale, le service géré concernant tout le territoire. Cet état de choses est essentiellement dans l'intérêt des administrés. Avec le développement des services publics, quelle liberté serait assurée aux citoyens, si l'Etat monopolisait la plupart des services auxquels nous recourons à tout instant ?

39. — La décentralisation par services n'apparaît que lorsque certains éléments sont réunis dans une même administration. Nous les trouvons dans les Offices.

a) *But technique*, ou tout au moins très spécial du service. Il s'en suit que, parmi les Directeurs, doivent être des techniciens ayant une compétence prouvée, garantie de bonne

gestion. Par exemple, dans le Conseil d'Administration de l'Office de l'Azote se trouvent deux représentants du Ministre des Travaux Publics, trois du Ministre de l'Agriculture, deux du Ministre de la Guerre, et certains Membres représentant les Chambre de Commerce, les Producteurs de houille, les industries de l'Azote.

b) *Organisation statutaire*. La stabilité administrative est indispensable pour entreprendre une œuvre durable, et d'ailleurs, « la personnalité juridique (attribuée aux Offices) suppose essentiellement l'homogénéité de l'être dans la durée » (1).

Ne pourrait vivre, une société privée qui modifierait à tout instant ses règlements internes, le nombre de ses services, les rapports qu'ils doivent avoir entre eux.

A cet égard, on peut critiquer les tâtonnements du législateur qui, souvent en peu d'années, a conçu des lois successives régissant l'organisation ou les attributions d'un établissement public autonome. C'est ainsi que, relativement à l'Office National des Mutilés, de 1918 à 1931, on ne trouve pas moins de 18 lois, décrets ou arrêtés ministériels.

D'octobre 1919 à avril 1921, deux lois, deux décrets et un arrêté sont intervenus relativement à l'Office National de la Propriété Industrielle.

Nous ne multiplierons pas les exemples qui abondent.

c) *Contrôle du Gouvernement maintenu*. Il s'agit toujours de décentralisation, et les services ne sont décentralisés que pour des raisons de bonne administration. Le Gouvernement pourrait bien les gérer lui-même. Puisqu'il ne le fait pas, il devra conserver ses pouvoirs de tutelle administrative. Il faut, d'ailleurs, insister sur ce terme de « tutelle »

(1) HAURIOU, *Principe de Droit Public*, 2^e éd., p. 59.

et le bien distinguer de celui de hiérarchie administrative, dans cette étude d'établissements autonomes. Où seraient l'autonomie, la liberté, inhérentes à la décentralisation, si le Gouvernement exerçait un contrôle incessant, préventif, minutieux, ne laissant à l'Office que des pouvoirs restreints à l'exécution des ordres donnés? Y aurait-il encore autonomie si le personnel, le Conseil d'Administration compris, (mais d'ailleurs, n'y-a-t-il pas incompatibilité entre ces deux termes de Conseil *d'administration* et de contrôle *hiérarchique*) était sous l'entière dépendance du Ministre?

La tutelle ne comporte pas le pouvoir de réformation, mais seulement d'approbation et d'annulation.

Dans l'Office, il y a patrimonialisation du service, mais avec un contrôle financier, à la fois administratif et juridictionnel. Le caractère décentralisé de l'Office se manifeste par l'étendue des pouvoirs confiés à son Conseil d'Administration et par la personnalité civile qui lui est conférée. C'est là un point variant avec chaque espèce (2).

Pour les Offices, la tutelle conserve son caractère premier de surveillance pour la bonne exécution du service. Et, cette surveillance s'exerce surtout sur l'élément qui est à la base de toute indépendance: les finances. La surveillance administrative existe sans doute, mais dans une moindre mesure. Elle est d'ailleurs limitée par ce fait que, souvent, l'Office est un service technique. Comment, dès lors, le Ministre qui est un administrateur, pourrait-il apprécier les actes accomplis et les décisions prises?

Nous examinerons ce régime juridique des Offices dans

(2) Cf. ROLLAND, *Revue de Droit Public*, 1912. « Le degré d'indépendance doit varier avec chaque service, suivant son objet et les diverses circonstances de fait ».

quatre sections. La première, préliminaire, portant *classification des Offices*, les autres traitant respectivement:

- de l'*organisation interne*,
- des *pouvoirs administratifs*,
- et des *pouvoirs financiers*.

SECTION I

CLASSIFICATION DES OFFICES

Dans l'Office *lato sensu* (le caractère est quelquefois dénié aux établissements d'enseignement), nous pouvons distinguer trois catégories.

40. — 1° *Offices administratifs*. — Ils ont pour mission de recueillir des renseignements et de les mettre à la disposition du public, de diriger certaines activités professionnelles et même de gérer un service public, de jouer le rôle d'établissement d'entr'aide sociale.

Parmi eux nous citerons:

L'Office National des Recherches Scientifiques et Industrielles et des Inventions;

L'Office National des Prêts d'Honneur;

L'Office National d'Hygiène Sociale;

L'Office National des Mutilés, Combattants, Victimes de la Guerre et Pupilles de la Nation;

L'Agence Générale des Colonies;

L'Office National des Combustibles Liquides;

Le Comité Financier de la Caisse d'Amortissement.

Nous pouvons même y ranger, la Caisse des Dépôts et Consignations.

41. — 2° *Offices Industriels*. — Ils poursuivent un but économique, ils cherchent à réaliser des bénéfices. Ils sont semblables à des entreprises privées, mais l'Etat veut avoir la haute main sur eux pour des raisons d'intérêt général : raisons fiscales, intérêt porté à une branche de l'économie nationale, défense nationale.

La forme de l'Office National Industriel est la dernière étape du grand mouvement d'industrialisation des entreprises étatiques. C'est pour ces Offices que des infractions aux règles classiques du droit budgétaire se sont révélées indispensables dans la pratique. Citons ici :

Manufactures Nationales de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais;

Office National Industriel de l'Azote;

Mines Domaniales de Potasse d'Alsace;

Chemins de fer de l'Etat;

Services d'Exploitation Industrielle des Tabacs et des Allumettes (S.E.I.T.A.).

Certains ont, plus particulièrement, une fonction bancaire.

Tels sont :

La Caisse Nationale de Crédit Agricole;

La Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes.

42. — 3° *Etablissements Universitaires*. Cette dernière catégorie est nettement différente des deux précédentes. Mais il est indéniable que ses caractères essentiels sont ceux des Offices. Dans cette qualification, nous faisons entrer les Musées et assimilés :

Lycées, Facultés, Universités, Ecoles Nationales des Arts et Métiers.

Ecoles Nationales Supérieures des Mines de Paris et de St-Etienne.

Ecole Nationale des Eaux et Forêts, etc...

Conservatoire National de Musique et d'Art Dramatique;

Caisse Nationale des Monuments Historiques;

Muséum d'Histoire Naturelle;

Musées de l'Armée, de la Légion d'Honneur;

Ecole Française d'Archéologie d'Athènes, etc...

SECTION II

ORGANISATION INTERNE

43. — Les Offices sont des services publics, mais moins rigides que les autres. Il y a collaboration plus intime avec les compétences privées. Leurs méthodes de travail ne sont pas uniformes et laissées souvent à la discrétion des Administrateurs. Par là, leur organisation rappelle quelque peu celle des Sociétés privées et particulièrement des sociétés par actions, telles que nous les voyons dans la loi du 24 juillet 1867 (3).

(3) Toutefois, originairement, les Offices n'avaient pas d'organisation aussi décentralisée et étaient de simples bureaux du Ministère: par exemple le Comité de Législation Etrangère (arrêté du Ministre de la Justice du 24 mars 1878), l'Office des Renseignements agricoles (Arrêté du Ministre de l'Agriculture du 1er juin 1899), l'Office du Travail, créé au Ministère du Commerce par la loi du 26 juillet 1891.

Il semble qu'actuellement, suivant les conclusions de la Commission des Offices, on revient pour certains établissements à la même conception. L'Office de Législation Etrangère et de Droit Interna-

Nous trouverons toujours au moins deux organes:

Organe exécutif: le Directeur;

Organe délibérant: le Conseil d'Administration.

Très souvent sont adjoints un ou plusieurs comités consultatifs ou Conseils de perfectionnements.

A côté de ces organes principaux existent les bureaux, éléments stables dont le personnel doit être soumis aux règles du Droit privé (4), et l'Agent comptable, pour le maniement des fonds puisque les deniers des Offices sont des deniers publics (5).

1° *Le Conseil d'Administration*

44. — Il est l'organe essentiel. C'est lui « qui règle les affaires de l'Office », prend les décisions les plus importantes, élabore le règlement intérieur, vote et présente au Ministre le projet de budget.

C'est une Assemblée assez nombreuse, comprenant généralement une vingtaine de membres, ceci n'étant qu'une moyenne qui subit d'importantes variations : le Conseil d'Administration de l'Office National de la Propriété Industrielle comprend seulement huit membres.

On distingue des membres de droit, à raison de leur fonction, et des membres nommés.

Sont généralement membres de droit, des Directeurs de Ministères, Inspecteurs des Finances, Conseillers d'Etat, etc.

Parmi les membres nommés, figurent toujours des repré-

tional a été supprimé en tant qu'établissement doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et transformé en service rattaché à l'Administration centrale du Ministère de la Justice. Et beaucoup d'autres de même. (Cf. Décret 4 avril 1934).

(4) Conseil d'Etat, 14 décembre 1928.

(5) Cour des Comptes, 11 et 18 mars 1929, à propos de l'Office National des Recherches Scientifiques.

sentants d'intérêts économiques: le Conseil d'Administration de l'Office National de Navigation comprend des Membres du Comité Consultatif de la Navigation Intérieure.

Le Conseil d'Administration est nommé par décret pour une durée limitée. Ses membres sont rééligibles.

Quelquefois, il n'est qu'une émanation d'une Assemblée plus importante qui élit des représentants en son sein. Le Conseil National de l'Office National des Recherches Scientifiques (145 membres) élit le Conseil d'Administration (18 membres).

Le Conseil d'Administration a des réunions fixes: une ou deux par mois, ou même moins souvent, et d'autres, sur demande du Président ou d'un certain nombre de membres. Des parlementaires font partie de certains d'entre eux, alors que pour d'autres, leur exclusion est formellement édictée: surtout pour les Offices Industriels, Office National de l'Azote (loi du 11 avril 1924, art. 3).

Président et membres du Conseil d'Administration peuvent recevoir des jetons de présence dont le montant est imputé sur les frais généraux de l'Office.

2° *Le Directeur.*

45. — Son rôle est d'assurer « sous l'autorité et le contrôle du Conseil d'Administration, le fonctionnement de l'Office ». Il veille à l'exécution des décisions prises par le Conseil ou par le Ministre.

Le Directeur est tantôt représentant du Ministre, tantôt agent d'exécution du Conseil.

Il est toujours nommé par décret, et même quelquefois sur proposition du Conseil d'Administration. C'est un fonctionnaire à compétence technique, nommé à temps et dont le mandat peut être renouvelé.

Il passe les marchés, traités, baux, seul jusqu'à un certain taux, au-dessus duquel l'approbation du Conseil est

nécessaire. Il dirige le personnel, est ordonnateur et liquidateur.

Chaque année il doit remettre au Conseil un rapport détaillé sur la gestion de l'année écoulée.

En bref, il prend toutes mesures utiles au fonctionnement de l'Office, soit en vertu de pouvoirs qui lui sont reconnus par les lois et décrets, soit en vertu de délégations du Conseil d'Administration.

L'Office National de la Propriété Industrielle fait exception à ces règles. Les fonctions de Directeur y sont exercées par le Président du Conseil d'Administration et par un membre délégué par le Conseil lui-même, et les fonctions d'Ordonnateur peuvent être remplies par un autre Conseiller (Art. 18 du décret du 25 septembre 1920).

3° *Les Comités Consultatifs.*

46. — Ils portent des noms divers, sont généralement obligatoires, quelquefois facultatifs (Comité de Direction de l'Office National de l'Azote: loi du 11 avril 1924, art. 12).

Leur organisation est analogue à celle du Conseil d'Administration. Mais, ils comprennent des membres élus à côté des membres de droit et des membres nommés. Leurs réunions sont peu fréquentes: une ou deux par an, sauf quand il s'agit de conseils purement techniques. Ils ont des attributions budgétaires (vote du budget) administratives (approbation des décisions les plus importantes du Conseil d'Administration ou du Directeur), ou purement techniques.

Le Conseil Supérieur de l'Office National des Mutilés (142 membres) s'occupe d'administration. Il est lui-même assisté de trois commissions: Commission de rééducation et du travail, Commission de Perfectionnement, Commission des Pupilles de la Nation.

Le Conseil National de l'Office National des Recherches

Scientifiques (145 membres) vote le budget et arrête les comptes.

Au Comité technique de la Caisse d'amortissement a été rattaché un Conseil Consultatif des Tabacs à attributions purement techniques, composé de trente membres.

4° *L'Agent Comptable.*

47. — L'Agent comptable, chef de la comptabilité générale est le signe extérieur du caractère public de l'Office. Si les Offices étaient des établissements purement privés, ils n'auraient pas besoin d'un fonctionnaire des finances de l'Etat.

L'Agent Comptable est toujours nommé et son traitement est fixé par décret contresigné par le Ministre des Finances et le Ministre intéressé, après avis du Conseil d'Administration. Il ne peut être remplacé que dans les mêmes formes.

Il est assermenté, donc justiciable de la Cour des Comptes, et soumis aux vérifications de l'Inspection générale des Finances.

Un Agent Comptable est rattaché à chaque établissement autonome, même si la comptabilité est tenue suivant les lois et usages du commerce (Office de l'Azote). « Pour tout ce qui n'est pas prévu au décret organique, il est soumis aux mêmes règlements que les comptables du Trésor ».

5° *Le Personnel.*

48. — On s'accorde, en général, pour reconnaître aux salariés des Etablissements publics *stricto sensu*, le caractère de fonctionnaires (6). Mais, *quid* du personnel des Offices?

Pour certains Offices, aucune discussion n'est possible. Ainsi, le fonctionnement de l'Office National de l'Azote ressemble de très près à celui d'une société anonyme. Cet Offi-

(6) DUGUIT, *Droit Constitutionnel*, t. III, p. 19.

ce obéit aux lois et usages du commerce. En particulier, son personnel, et non seulement le personnel subalterne, mais même les dirigeants, ne présente en rien le caractère de fonctionnaire. Il ne jouit d'aucun statut spécial, est engagé, licencié et salarié suivant le pur droit commercial. Il ne profite d'aucun privilège quant à la retraite ou à la stabilité de la fonction.

Quelquefois, la loi organisant l'Office supprime elle-même toute difficulté. Ainsi, le décret du 16 janvier 1923 (Art. 11 *in fine*) fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Office National des Recherches Scientifiques, déclare: « le Directeur de l'Office a sous ses ordres un personnel dont le cadre et les émoluments seront fixés par les Ministres des Finances et de l'Instruction Publique ». Il est bien évident qu'un tel personnel, dont le statut est établi par décret présidentiel, sur proposition d'un Ministre, dont les salaires sont fixés de la même façon, avec, en plus, intervention du Ministre des Finances, est exclusivement composé de fonctionnaires.

Mais, lorsque la loi est muette sur la question? Du moment que le législateur n'a posé aucune règle générale, consultons la jurisprudence.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 14 décembre 1928 (affaire Pilliard), a une portée générale. Se plaçant dans l'hypothèse d'un service géré sans particularité essentielle (pas de monopole ni de droit ni de fait), le Commissaire du Gouvernement Rivet établit une distinction. Il reconnaît la compétence des tribunaux judiciaires « pour le personnel subalterne en rapport avec l'administration par un contrat de louage », et la compétence administrative « pour les Membres dirigeants dont le statut a été fixé par les textes organiques ». Et, il ajoute: « entre Directeurs et Agents existe tout de même cette différence essentielle que le Directeur

est nommé par la personne morale créatrice du service (l'Etat, dans notre domaine des Offices nationaux) dont il tient un mandat de fonction publique véritable, alors que les Agents, à la nomination de qui il procède lui-même sont sans aucune attache avec l'autorité territoriale, et se trouvent quant à eux, assimilables avec les employés d'une entreprise particulière ».

Nous pouvons donc conclure qu'en règle générale, chaque fois qu'un texte de loi ou un décret intervient, relativement au personnel des Offices, nous avons affaire à des fonctionnaires. C'est d'ailleurs assez fréquemment que de tels textes paraissent: décrets du 18 mars 1919, 10 juillet 1922, 4 février et 21 mars 1931, relatifs à l'Office National des Mutilés,

Décret du 27 avril 1921, relatif à l'Office National de la Propriété Industrielle,

Décrets des 24 janvier et 23 novembre 1924, relatifs à l'Office National des Recherches Scientifiques,

Décrets des 14 et 19 octobre 1925, relatifs à l'Office National des Combustibles Liquides.

SECTION III

POUVOIRS ADMINISTRATIFS

49. — Nous avons vu que les Offices sont une catégorie d'établissements publics. Par suite, deux solutions sont possibles:

— Faisant prévaloir leur caractère d'établissements publics on leur appliquera toutes les règles du droit public quant à leur administration et leur fonctionnement,

— Ou bien, se basant sur le fait de leur autonomie — qui leur est conférée pour les soustraire à l'emprise étatique — on les soumettra au droit privé.

En fait, nous verrons que, bien souvent, leurs statuts font montre d'éclectisme. Les Offices seront indépendants, sans doute, dans une large mesure, mais l'Etat exercera sur eux un contrôle identique à la tutelle administrative du département, de la commune ou des établissements publics ordinaires.

Quels sont en général les droits des Offices?

Ils peuvent posséder des biens en leur propre nom: immeubles ou meubles garnissant les locaux qu'ils occupent. Ils ont des ressources personnelles provenant de taxes à affectation spéciale ou de subventions budgétaires.

Pour faire valoir ce capital, ils pourront faire tous les actes de gestion privée:

- Passer des marchés et traités,
- Acheter et vendre des meubles, réformer des objets mobiliers hors d'usage, ou impropres au service auquel ils sont destinés,
- Approuver les décomptes définitifs d'entreprises,
- Publier des documents ou des périodiques divulguant les renseignements qu'ils sont chargés de recueillir.
- Transiger, acquiescer, compromettre,
- Ester en justice et « accomplir tous les actes de la vie civile » (la formule est fréquente dans les statuts),
- Prendre des mesures conservatoires (hypothèque, privilège, nantissement), pratiquer des saisies, agir en référé,
- Accepter des dons et legs (sous certaines réserves),
- Emprunter,
- Diriger le personnel qu'ils emploient.

50. — De quelle façon ces droits sont-ils exercés?

Nous avons vu que les pouvoirs d'administration appar-

tiennent au Conseil d'Administration. Mais, ce corps à réunions espacées n'est pas à même d'accomplir tous les actes de gestion quotidienne. Il lui est substitué, soit le Président du Conseil d'Administration, ou un Membre délégué (O.N. de la Propriété Industrielle: décret du 25 septembre 1920, art. 11), soit le Directeur Général de l'Office. Ceux ci agissent en vertu d'une délégation générale, mais qui n'est ni absolue ni inconditionnée.

51. — Le Directeur ou Président du Conseil d'Administration voit ses pouvoirs limités par les textes organisant l'Office et non pas par le Conseil d'Administration lui-même. Pour reprendre une formule du droit civil, cette limitation est légale et non conventionnelle. C'est d'ailleurs parfaitement rationnel. Le Directeur serait tout-puissant, et apparaîtrait comme le véritable « dictateur » de l'Office, s'il pouvait passer tous marchés, contrats, emprunts, sans qu'il y ait un taux limite.

Mais, par ailleurs, le Conseil d'Administration peut, par délégation spéciale, conférer des pouvoirs déterminés à cet agent d'exécution, pour accomplir certains actes, ou certaines catégories d'actes, limitativement énumérés.

Pour fixer les idées, prenons un exemple concret: celui du Directeur de l'Office National des Mutilés, Combattants, Victimes de la guerre, et Pupilles de la Nation, office réorganisé, suivant les conclusions de la Commission des Offices, par le décret du 8 août 1935. L'article 14 déclare:

« Le Directeur prend toutes mesures utiles au fonctionnement de l'Office, soit en vertu des délibérations du Conseil Supérieur, du Comité d'Administration ou des Commissions. »

Ses pouvoirs lui sont donc attribués de deux manières. Mais les actes de la première catégorie (délégation générale) sont limités par l'article 15:

« Le Directeur peut, sans intervention préalable du Comité d'Administration, et par délégation générale;

1° Passer des marchés et traités en exécution des programmes arrêtés par le Comité, lorsque l'importance de chacun d'eux ne dépasse pas 80.000 francs, les baux et locations d'immeubles lorsque l'importance annuelle de chacun de ces contrats ne dépasse pas 20.000 francs, et que leur durée ne dépasse pas 9 ans.

2° Réaliser les achats et ventes de meubles, et procéder à la réforme des objets mobiliers hors d'usage... lorsque la valeur de ces meubles ne dépasse pas 6.000 francs.

3° Approuver les décomptes définitifs d'entreprise inférieurs à 80.000 francs.

Au-delà de ces chiffres, le Directeur ne peut traiter qu'avec l'autorisation, ou par délégation spéciale du Comité d'Administration. »

52. *Marchés.* — Les Offices passent leurs marchés suivant certaines formes. Travaux et fournitures doivent, en principe, faire l'objet soit d'adjudications, soit de marchés de gré à gré, après appel à la concurrence (décret du 15 décembre 1934, art. 9).

Ces marchés sont-ils des marchés commerciaux ou des contrats de droit administratif? La question ne peut être résolue d'une façon générale. Elle varie avec chaque Office.

Suivront les formes du droit commercial, les marchés conclus par les Offices Industriels; par exemple, ceux de l'Office National Industriel de l'Azote.

Par contre, les textes peuvent être contraires pour les Offices administratifs. « Les marchés concernant l'Office National de la Propriété Industrielle sont passés dans les formes et conditions prescrites pour les marchés de l'Etat »

(décret 25 septembre 1920, art. 10). Cette formule renvoie sans ambiguïté possible aux règles du droit public.

53. *Dons et legs*. — Un autre point très important du statut administratif des Offices est la question des dons et legs.

Le législateur ne s'est pas fait faute de montrer qu'était au premier rang de ses pensées le désir d'accroître les donations *mortis causa* aux établissements qu'il investissait de la personnalité civile (7).

La matière a d'ailleurs donné lieu à une abondante jurisprudence, car elle est étroitement liée au principe de la spécialité des personnes morales. Un legs est-il valable qui est fait dans un but n'entrant pas dans la mission de la personne morale à laquelle il est attribué? (8)

La réglementation des dons et legs existe pour trois motifs: protection des familles, crainte du développement de la mainmorte, et crainte de libéralités trop lourdement grevées (9).

Les articles 910 et 937 du code Civil (10) sont le siège de

(7) Cf. Rapport POINCARÉ. — Budget général. Sénat 1909.

(8) La question a été résolue de façons différentes. Pour certains les tribunaux civils n'auraient pas le droit d'annuler des libéralités à des établissements publics, autorisées par l'administration (PLANIOL. Note sous Cassation D. 95-1-217). Pour d'autres, la solution serait inverse. L'autorisation d'accepter une libéralité, accordée par l'autorité administrative ne ferait pas obstacle à ce que la validité de cette libéralité soit contestée devant la juridiction civile. L'autorisation ne constituerait que l'exercice du droit de tutelle, laissant au juge l'entière appréciation de la légalité ou de l'illégalité des clauses et conditions testamentaires (D. 98-2-279. S. 1921-2-135).

(9) MASPETIOL et LARÔQUE. — *Op. cit.*, page 155.

(10) Art. 910 « Les dispositions entre vifs ou par testament au profit des Hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par un décret du Président de la République ».

Art. 937: « Les donations faites au profit d'hospices, des pauvres

la matière. Ils exigent l'acceptation par les administrateurs des communes ou établissements, après l'autorisation par décret, et sont applicables aux legs faits aux départements, communes et établissements publics (11).

La loi du 4 février 1901 est plus explicite. Elle fait une différenciation entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique.

Les premiers peuvent, d'après l'article 4, sans autorisation de l'Administration supérieure, accepter ou même refuser les dons et legs qui leur sont faits sans charges conditions ni affectation immobilière. Si une de ces trois éventualités se produit, l'acceptation ou le refus est autorisé par décret en Conseil d'Etat, pour les établissements nationaux, donc pour les Offices.

Au contraire, pour les établissements d'utilité publique, le principe de l'autorisation d'office est maintenu en tout état de cause (art. 5).

Il est à remarquer, cependant, que les deux sortes d'établissements peuvent, sans autorisation préalable, accepter provisoirement, ou à titre conservatoire, les dons et legs qui leur sont faits (Art. 8). L'acceptation provisoire permet de former immédiatement la demande en délivrance qui fait courir les intérêts et donne droit aux fruits des biens légués.

Ces règles s'appliquent donc aux Offices. C'est généralement leur Conseil d'Administration qui accepte les legs en leur nom. Ainsi, pour l'Office National des Mutilés « le Co-

d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, seront acceptées par les Administrateurs de ces communes ou établissements, après y avoir été dûment autorisés ».

(11) Bien que l'art. 910 s'adresse aux établissements d'utilité publique. Mais, tout le monde s'accorde pour voir dans cette expression une erreur du législateur.

mité d'Administration accepte ou refuse les dons et legs qui sont faits à l'Office. Toutefois, lorsqu'ils sont grevés de charges, conditions ou affectations immobilières, l'autorisation d'accepter ou de refuser, et lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles, l'autorisation d'accepter est donnée par décret rendu en Conseil d'Etat ».

Quand il s'agit d'acceptation provisoire ou à titre conservatoire, c'est le Directeur qui peut agir seul, sans aucune intervention.

54. — *Baux*. — Comme tous les établissements publics, les Offices peuvent louer des immeubles pour y installer leurs bureaux et magasins: ces baux n'ont alors rien de particulier.

Ils peuvent aussi jouer le rôle de locataires, vis-à-vis des particuliers qui occupent des locaux dont ils ont la propriété? Dans ce dernier cas, on a affaire à des baux administratifs (l'art. 1.712 du Code civil est applicable, qui déclare que les baux des établissements publics sont soumis à des règlements particuliers). La loi du 25 mai 1835 n'en limite pas expressément la durée, mais elle autorise les établissements à louer eux-mêmes leurs biens urbains pour 9 ans, et leurs biens ruraux pour 18 ans. C'est donc que l'autorité supérieure se réserve le droit d'approuver ou d'interdire les baux consentis pour de plus longues périodes.

55. — Les Offices ont leurs biens soumis à la taxe des biens de *mainmorte*.

56. — Les *usufruits* ne peuvent durer pour eux que 30 ans au plus (art. 619 du Code civil).

57. — Enfin, tous leurs biens, meubles ou immeubles, sont soumis aux mêmes *prescriptions* que ceux des particuliers, et ils peuvent également les opposer (art. 2.227).

En cas de suppression de l'Office, tous ses biens tombent

en deshérence et reviennent à l'Etat par application des art. 539 et 713 du Code Civil.

58. — *Insaisissabilité.* — Il faut aussi faire remarquer que les biens des Offices sont insaisissables. En cas de jugement constatant un droit de créance à recouvrer, le créancier, même muni de titre exécutoire, ne peut procéder à la saisie.

Cette insaisissabilité s'étend également à leurs capitaux. Aucune opposition ne peut être pratiquée sur les sommes à eux dues sauf aux créanciers porteurs de titre exécutoire, à se pourvoir devant le Ministre, à défaut de décision favorable du Directeur, aux fins de mandatement d'Office, après inscription au budget du crédit nécessaire, par décret du Ministre intéressé et du Ministre des Finances.

59. — Les Offices doivent profiter des avantages que confère la loi du 26 février 1862 aux établissements publics. Elle leur permet d'emprunter au Crédit Foncier sans constitution d'hypothèque.

Cependant, cette assimilation entre Office public et Etablissement public ne doit pas être poussée jusqu'au bout. C'est ainsi que l'art. 2.045 *in fine* déclare que « les communes et les établissements publics ne peuvent transiger qu'avec l'autorisation expresse du Président de la République ». Or, les Offices peuvent transiger sans autorisation ; une délibération du Conseil d'Administration est seulement nécessaire, et même jusqu'à un certain taux l'avis favorable du Directeur est suffisant.

De même l'article 1.032 du code de procédure civile qui interdit aux établissements publics d'ester en justice sans autorisation préalable est inapplicable en la matière.

Mais, il faut appliquer aux Offices les articles 49 Pro. Civ. (dispense du préliminaire de conciliation) et 481 du même

code (requête civile s'ils n'ont pas été défendus, ou ne l'ont pas été valablement).

60. — En regard de leurs droits, les Offices ont des obligations. Ils sont soumis sur certains points à des règles strictes.

Nous en avons des exemples pour les baux, les dons et legs grevés de charges.

Un contrôle général est d'ailleurs exercé sur tous leurs actes: c'est la tutelle administrative. Nous l'examinerons bientôt.

SECTION IV

POUVOIRS FINANCIERS

61. — Comme l'Etat, comme toutes les personnes morales et beaucoup d'administrations privées, les Offices ont un budget. Des ressources leurs sont attribuées, leurs travaux demandent des crédits. Mais il ne suffirait pas d'inscrire après coup les dépenses faites, ainsi que les recettes encaissées. C'est préalablement que sont évaluées les unes et les autres et que leur équilibre est réalisé.

62. — Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et dépenses annuelles.

Il arrive que les Offices n'aient pas de budget, mais des « états de prévision » (par exemple l'O. N. I. Azote). En fait, c'est la même chose. Cette différence de terminologie sert-elle peut-être à mieux marquer la dépendance vis-à-vis de l'autorité supérieure et en même temps le caractère industriel du service. Aucune entreprise privée ne saurait se

contenter d'un budget préalable; ce qui est important pour elle, c'est l'état des comptes en fin d'exercice, l'inventaire et le bilan. Il faut connaître les résultats.

Les services financiers des Offices s'exécutent par gestion et par exercice, et il en est rendu compte de la même manière.

L'exercice s'étend, comme pour le budget de l'Etat, sur une période d'un an. Mais il embrasse également une période complémentaire « accordée sur l'année suivante pour achever les opérations relatives au recouvrement des produits, à la constatation des droits acquis et à la liquidation, au mandatement et au paiement des dépenses ». Ces délais complémentaires varient avec chaque Office. Ils sont, par exemple, de trois mois (pour l'Office National de la Propriété Industrielle) pour la liquidation et le recouvrement des droits acquis à l'Office pendant l'exercice, pour la liquidation et le mandatement des sommes dues aux créanciers, de quatre mois pour le paiement des dépenses.

Pour l'Office National des Mutilés, ces délais sont respectivement de 40 jours et de deux mois (12).

Nous pouvons examiner successivement trois points: la préparation, l'exécution et le contrôle du budget.

63. — *Préparation du Budget.* — Le budget est, pour chaque exercice, préparé par le Directeur et délibéré par le Conseil d'Administration. Ces opérations doivent être faites dans certains délais, généralement au cours du dernier

(12) Depuis les réorganisations d'Offices et établissements autonomes de l'Etat, accomplies suivant les prescriptions de la Commission des Offices, ces délais tendent à être uniformisés. Ils sont calqués sur ceux de la période complémentaire du budget général de l'Etat.

trimestre, car l'approbation ministérielle (approbation à la fois du Ministre intéressé et du Ministre des Finances) est nécessaire, et doit évidemment intervenir avant le début de l'exercice. Pour les Offices actuellement réorganisés, ces délais sont beaucoup plus longs: pour certains, avant le 15 mai (13). Le contrôle du Ministre peut être ainsi plus approfondi, mais alors on retombe dans les inconvénients d'une prévision budgétaire à trop longue échéance.

Le budget doit présenter distinctement les prévisions de recettes et dépenses d'exploitation et celles de recettes et dépenses de premier établissement. Il est divisé en articles dont chacun ne doit comprendre que des recettes et dépenses de même nature.

64. — A côté du budget ordinaire existe souvent un budget supplémentaire ou rectificatif devant être établi dans les 4 ou 5 premiers mois de l'année. Il est proposé, délibéré et approuvé dans les mêmes formes que le budget primitif.

Il comprend l'excédent des recettes de l'exercice clos qui est reporté, les restes à recouvrer et à payer, les dépenses supplémentaires reconnues nécessaires et les ressources affectées au paiement de ces dépenses.

Si ce budget n'existe pas, des modifications au budget général sont possibles en cours d'exercice en raison de ressources ou de charges nouvelles. Elles sont opérées dans les mêmes formes.

65. — Tous les crédits sont votés par chapitre. Aucun virement ne peut être effectué entre les divers chapitres

(13) Bien que l'art. 3 du décret du 15 décembre 1934 soit ainsi conçu: « Le budget est approuvé par le ministre intéressé et le ministre des Finances qui doivent en être saisis au plus tard deux mois avant l'ouverture de l'exercice ».

sans avoir été soumis au Conseil d'Administration et approuvé par le Ministre.

Le budget primitif comprend toujours quatre sections :

— Recettes ordinaires;

— Recettes extraordinaires;

— Dépenses ordinaires;

— Dépenses extraordinaires;

a) Les recettes ordinaires se composent :

— Des subventions annuelles de l'Etat ou de toutes collectivités;

— Des revenus des biens, fonds et valeurs appartenant à l'établissement;

— Des revenus des dons et legs faits à son profit;

— Du produit de la vente des publications ou de remboursement de prêts consentis;

— Du produit des perceptions autorisées par des lois et décrets;

— De toutes recettes qui pourraient être faites par l'Office en rémunération des services rendus par lui au public;

— « Des autres ressources d'un caractère annuel permanent ».

b) Les recettes extraordinaires sont généralement importantes eu égard au budget de l'établissement. Il est donc tout à fait rationnel de les comprendre dans une section à part, extraordinaire. Ce sont par exemple :

— Les capitaux provenant de l'aliénation des biens et valeurs;

— Le montant des souscriptions, dons, legs, fonds de concours à caractère accidentel;

— Les fonds d'emprunts;

— Toutes ressources accidentelles, et notamment les prélèvements sur fonds de réserve.

c) Les dépenses ordinaires sont inhérentes à l'existence

de tout établissement public ou privé : impositions et taxes légales, — traitements et allocations du personnel — dépenses locatives et d'entretien (bâtiments, mobilier, frais généraux, etc...) — frais de missions — emploi des revenus, des biens, fonds et valeurs grevés d'affectations spéciales.

Il peut être ouvert un crédit pour dépenses imprévues, utilisé par le Directeur sans nécessité de délibération du Conseil d'Administration. Mais le Directeur doit rendre compte de son emploi à la plus prochaine réunion du Conseil qui fixe l'imputation définitive de la dépense.

d) Les dépenses extraordinaires comprennent les dépenses temporaires et accidentelles imputables soit sur l'excédent des recettes ordinaires, soit sur les recettes extraordinaires.

66. — L'excédent annuel des recettes est reporté au budget supplémentaire s'il en existe un, ou bien — tout au moins pour ce qui dépasse les besoins prévus — est versé à un fonds de réserve qui permettra à l'Office de procéder à des achats en profitant d'une situation favorable, de transformer son outillage ou de faire toute dépense utile, sans être obligé de demander une autorisation parlementaire liée au volume des crédits budgétaires.

67. — *Exécution du budget.* — Comme dans tous les services étatiques, il y a ordonnateur et comptable et incompatibilité absolue entre ces deux fonctions.

Le Directeur de l'Office est ordonnateur. Seul il engage les dépenses, mais il ne peut, sous sa responsabilité, engager aucune dépense avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un crédit régulièrement ouvert. Il doit également respecter l'affectation par chapitre.

Il est aussi chargé de la liquidation, acte administratif qui fixe le montant de la dette.

Le Directeur peut déléguer sa signature à un ou plu-

sieurs chefs de service préalablement agréés par le Conseil d'Administration; mais cela sous sa responsabilité personnelle. Il doit donc surveiller attentivement les opérations de ses subordonnés.

Le Directeur établit et transmet à l'Agent Comptable les titres de recettes.

68. — L'Agent Comptable a seul qualité pour opérer tout maniement de fonds ou de valeurs, il est chargé d'acquitter les dépenses régulièrement mandatées par le Directeur.

Sa fonction est définie dans la formule suivante :

« Il est chargé seul, et sous sa responsabilité personnelle, de faire toute diligence pour assurer la rentrée des revenus et créances, legs, donations et autres ressources de l'Office, de faire procéder, contre les débiteurs en retard, aux exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires, d'avertir le Directeur de l'expiration des baux, d'empêcher les prescriptions, de veiller à la conservation des domaines, droits, privilèges et hypothèques, et de requérir l'inscription hypothécaire de tous titres qui en sont susceptibles » (14).

Dans cette énumération un peu confuse, on peut voir tout simplement deux attributions :

— Recouvrer toutes les ressources de l'Office et employer pour cela les moyens de contrainte si nécessaire,

— Prendre toutes mesures conservatoires en matière financière.

Si des recettes n'ont pu être recouvrées par les voies ordinaires, l'agent comptable en rend compte au Directeur

(14) Décret du 8 août 1935, art. 30: Office National des Combattants.

qui procède s'il y a lieu aux poursuites et instances judiciaires.

L'Office a un compte courant avec le Trésor, auquel sont versés sans intérêts tous les fonds libres. Mais, après accord entre le Ministre des Finances et le Ministre dont dépend l'Office, ces fonds peuvent être versés en banque, ou employés en placements à court et moyen terme.

A la clôture de l'exercice, les bénéfices constituant le fonds de réserve sont placés en rentes sur l'Etat, ou en valeurs assimilées (15).

Quant au *contrôle du budget*, nous l'examinerons en étudiant la tutelle exercée sur les Offices.

Comptabilité. — 69. Il existe, depuis le 15 décembre 1934, un décret applicable aux « établissements industriels et commerciaux de l'Etat ». Ce texte a été proposé par la Commission des Offices, spécialement pour les Offices industriels.

Mais, il existe peu de différence entre les règles qu'il établit et celles qui sont applicables aux Offices purement administratifs. D'ailleurs, ce décret n'a pas innové en tout et pour tout. Il a bien souvent repris des dispositions traditionnelles applicables à tous les établissements publics nationaux. Son mérite a été d'avoir établi un régime identique pour tous les Offices, régime cependant amélioré par rapport au précédent.

Les différences subsistant encore entre la comptabilité des Offices administratifs et celle des Offices industriels se

(15) Pour l'O. N. I. Azote, après prélèvement de la réserve, 20 % des bénéfices est attribué au personnel. Le reste est versé au Trésor public (décret 30 mai 1925, art. 29).

L'O. N. Navigation doit verser 50 % de ses gains au Trésor (Décret 25 octobre 1935).

manifestent surtout en fin d'exercice. (Pour ces derniers: bilan, inventaire, compte de pertes et profits). De plus, dans la gestion, les lois du commerce ne sont pas toujours applicables: le décret du 31 mai 1862 reste le texte de base. Le décret du 15 décembre 1934 est applicable par mesure spéciale à chaque établissement.

Suivant les principes habituels de la comptabilité publique, le comptable tient un compte de gestion et l'ordonnateur un compte d'exercice.

Les écritures relatives soit aux deniers, soit aux matières, sont de plus en plus tenues suivant les lois et usages du commerce. Par conséquent, seront établis des inventaires, des balances mensuelles et un bilan annuel. On tiendra compte, comme dans toute entreprise privée des immobilisations et des amortissements.

L'agent comptable disposera de tous les livres de comptabilité commerciale: « journaux d'achats et de ventes, grands livres de clients et fournisseurs, journal général et grand livre ». (Art. 8). Il est formellement spécifié que l'agent comptable conduit ces opérations « sous l'autorité du Directeur », mais il est « toutefois, responsable de la sincérité de ses écritures ». A cet égard, il est donc comme un simple caissier. Mais, par ailleurs, il endosse la véritable responsabilité du payeur, car il doit exiger la justification du service fait : aucun paiement ne peut être fait qu'au véritable créancier justifiant de ses droits sur un crédit disponible, au vu des pièces régulières établissant la réalité du service fait. Si l'Agent comptable juge qu'il y a juste motif de ne pas payer, il doit aussitôt en aviser le Directeur. Celui-ci peut requérir par écrit et sous sa responsabilité personnelle que le paiement ait lieu: le comptable est alors tenu d'obéir, mais annexe la réquisition au titre de paiement.

Toutes les opérations matérielles de paiement et de recouvrement peuvent être effectuées au moyen de formes commerciales: virements de banque, chèques, traites, mandats, mandat-cartes ou chèques postaux (16). Les chèques et tous autres modes de règlements bancaires sont émis par le chef de la comptabilité générale, mais, précaution utile, ils doivent obligatoirement porter la double signature du comptable et du Directeur. Deux décrets, du 10 juillet 1935 (J. O. 31) fixent le détail de ce nouveau régime. Le règlement par chèque est rendu possible par l'existence au Trésor d'un compte ouvert au nom de l'Office, où sont versés les fonds libres. Les créanciers des Offices qui désirent obtenir règlement par chèque, doivent en faire la demande soit sur les factures ou mémoires, soit par lettre adressée à l'ordonnateur, ou au comptable payeur, au cas où le mandat aurait déjà été délivré. Lorsque le comptable a délivré le chèque au profit du créancier, aucune saisie-arrêt, cession, opposition, ne peuvent être acceptées. Les chèques émis par les offices sont obligatoirement barrés. Chaque jour, le compte des établissements intéressés est débité d'une somme égale au montant des chèques émis.

70. — A côté du compte de gestion, tenu par le chef de la comptabilité générale, le Directeur tient un compte d'exercice (17), compte administratif, lui permettant de toujours connaître de façon précise, les disponibilités financières de l'établissement. Ce compte est, lui aussi, soumis au Conseil

(16) Cf. Décret du 11 décembre 1927.

(17) « Il tient comptabilité de l'engagement des dépenses, et de l'émission des titres de recettes et des ordres de paiement qu'il transmet au chef de la comptabilité générale ». (Décret du 15 décembre 1934, art. 7 *in fine*).

d'administration. Il comprend essentiellement: en recettes, la nature des recettes, les évaluations du budget, les sommes recouvrées, irrecouvrables, et les restes à recouvrer ; en dépenses, les chapitres et articles de dépenses du budget, le montant des crédits, les sommes payées, les crédits non employés, et les dépenses à solder.

71. — Tous les établissements autonomes ont donc une organisation comptable propre très développée. Mais leur caractère de services d'Etat apparaît néanmoins dans le fait qu'ils ont souvent recours aux comptables du Trésor et aux régies financières. Le Trésor reverse aux Offices les fonds qu'il a reçus pour leur compte et récupère les sommes décaissées à l'occasion des paiements. Ces règlements, jusqu'à une époque toute récente, n'avaient lieu qu'après vérification et acceptation par les organismes intéressés des opérations effectuées pour leur compte. Une telle situation était pour le moins anormale « puisque la récupération des avantages du Trésor était subordonnée à la diligence et à la bonne volonté des services ou organismes débiteurs » (18)

Aussi, par décret-loi du 8 août 1935, il a été mis un terme à cet état de choses. Dorénavant, les opérations de recouvrement et de paiement effectuées par le Trésor pour le compte des Offices et de toutes autres collectivités publiques feront l'objet d'un règlement mensuel, réalisé par voie d'imputations inscrites d'office au compte courant ou au compte de dépôt de fonds qu'ils possèdent au Trésor. Les comptables qui ont centralisé les opérations feront parvenir aux services intéressés les pièces justificatives des recettes et des dépenses effectuées pour leur compte. Toute demande

(18) Rapport au Président de la République. *Journal Officiel*, du 11 août 1935, p. 8799.

de redressement devra être présentée dans les six mois suivant réception de l'acquit.

Si le compte de l'Office faisait apparaître un solde débiteur, la situation normale devait être rétablie dans les cinq jours suivant la demande du Trésor. En cas de retard, le Trésor pourra réclamer le versement d'intérêts calculés au taux des avances de la Banque de France (19).

72. — Bien que le législateur tende à substituer une comptabilité commerciale à la comptabilité publique il n'en reste pas moins que les deniers des Offices sont des deniers publics.

Par conséquent, si l'Administrateur ou le Directeur manie ou détient à sa disposition des fonds appartenant à l'Office, sans titre légal et sans intervention du comptable, il y a gestion de fait, suivant l'article 25 du décret du 31 mai 1862 qui dit « toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale s'est ingérée dans le manie-
ment des deniers publics est, par ce seul fait constituée comptable » (20).

Un arrêt de la Cour des Comptes a obligé les Directeurs et Administrateurs à produire dans ce cas, dans les six mois, un compte unique appuyé de pièces justificatives (21), et à verser dans la caisse de l'agent comptable de l'Office, le reliquat des deniers irrégulièrement maniés par eux.

(19) Toutefois, les opérations effectuées pour le compte de la Caisse Autonome ne sont pas soumises à ce mode de règlement, puisque la Caisse tient de la loi l'autorisation de déposer à la Banque de France la totalité de ses avoirs.

(20) Cour des Comptes, 27 décembre 1932. O. N. Tourisme.

(21) Cour des Comptes, 11 et 18 mars 1929. O. N. Recherches Scientifiques.

Malgré ces injonctions, la gestion de fait a persisté durant quatre ans (22).

73. — C'est à la fois pour garantir la gestion et pour sauvegarder les intérêts dont ils ont la charge que des obligations ont été imposées aux comptables publics.

Ces obligations présentent d'abord un caractère professionnel et en second lieu, un caractère de garantie matérielle.

Par la première qualification, nous entendons essentiellement, le statut administratif de ces agents: nomination par décret, prestation de serment, incompatibilité avec la fonction d'ordonnateur, observation du principe de l'unité de caisse, soumission aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances (23) et de la Cour des Comptes, arrêts à la fin de chaque gestion des écritures et livres par des agents administratifs désignés à cet effet.

Au point de vue des garanties matérielles, les comptables sont soumis à l'article 2121 du Code Civil: leurs biens immeubles, acquis à titre gratuit ou onéreux avant leur nomination et à titre gratuit après, sont grevés d'une hypothèque légale « au profit de l'Etat, des communes et des établissements publics ». Cette hypothèque n'est pas occulte et ne prend rang que du jour de sa publication. Pour l'Etat, existe un privilège portant sur les immeubles acquis à titre onéreux par les comptables ou leurs femmes postérieurement à la nomination.

(22) Cf. « *L'histoire extraordinaire de l'Office des Inventions* », par F. ENGERAND, in *Revue des Deux-Mondes*, 15 oct. 1935.

(23) Il est à remarquer que l'Inspection des Finances ne contrôle pas seulement le point de vue comptable, mais également administratif.

Le Trésor a un privilège général sur tous leurs biens meubles.

En outre, les comptables sont tenus de verser un cautionnement dont le montant et la nature sont fixés par arrêté du ministre des Finances (24). Ce cautionnement est constitué soit en numéraire, soit en rentes sur l'Etat, soit par la garantie solidaire de l'Association Française de Cautionnement Mutuel.

Le Trésor a un privilège pour les créances résultant d'abus et prévarications commis dans l'exercice des fonctions (art. 2102, 7°). Les bailleurs de fonds ont un privilège de second ordre.

Enfin, dernière conséquence du caractère public de la comptabilité des Offices, tous les textes généraux s'appliquant aux fonds du Trésor sont applicables à ces établissements: ainsi, le décret du 16 juillet 1935 instituant un prélèvement de 10 % sur les dépenses publiques, le décret du 8 août 1935 relatif à l'emploi de ce prélèvement (assurer l'équilibre budgétaire, alléger la dette), etc...

(24) Décret du 15 décembre 1934, article 8.

CHAPITRE QUATRIEME

LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE

74. Raison d'être et but de la tutelle. — 75. Son domaine.

SECTION I. — *La Tutelle Administrative sur les Personnes.*

76. Contrôle exercé sur le Conseil d'Administration. —
77. Sur le Directeur. — 78. Cessation des fonctions.

SECTION II. — *La Tutelle Administrative sur les actes.*

1° *Aspect administratif.* — 79. Les systèmes de contrôle des actes administratifs. — 80. Délibérations soumises à approbation expresse. — 81. Délibérations ordinaires : approbation tacite. — 82. Extension du contrôle ministériel. — 83. Du pouvoir de substitution. — 84. Pas de pouvoir de réformation. — 85. Visa pour exécution immédiate. — 86. Rapport annuel au Ministre.

2° *Aspect Financier.* — 87. Procédure budgétaire et comptable. — 88. Contrôle préventif du Ministre. — 89. Contrôle préventif du Parlement. — 90. Contrôle budgétaire interne de l'Office. — 91. Contrôle ministériel concomitant à l'exécution du budget. — 92. Contrôle des dépenses engagées. — 93. Le contrôle financier. — 94. Comité de contrôle financier. — 95. Les contrôleurs financiers. — 96. Contrôle postérieur hiérarchique. — 97. Contrôle exercé par le Conseil d'Administration. — 98. Contrôle exercé par le Ministre des Finances. — 99. La Cour des Comptes. — 100. Contrôle définitif du Parlement. — 101. Difficulté d'un contrôle efficace conciliable avec l'autonomie.

74. — Les pouvoirs confiés aux organismes autonomes ne sont pas sans limites. Il est du devoir de l'autorité supérieure, — ici l'Etat, puisque nous ne considérons que des établissements nationaux, — de contrôler l'exercice des collectivités décentralisées, que la décentralisation soit territoriale ou par services.

L'Etat exerce sa fonction au moyen de la tutelle administrative. Ce n'est pas dans l'intérêt du mineur (l'Office) qu'existe cette tutelle, mais bien dans celui de l'Etat, des contribuables.

Il est de toute importance que cette tutelle s'exerce rigoureusement et totalement dans le domaine qui nous occupe, car s'il est utile, et même indispensable de soustraire les Offices à la procédure administrative, il ne faudrait pas arguer de ce fait pour supprimer tout contrôle. Il est à craindre que les techniciens et usagers dirigeant l'Office n'envisagent que leur service sans aucun souci de l'intérêt général, et n'engagent des dépenses considérables sans considération de leurs possibilités financières. De plus, les Administrateurs de l'Office n'ont pas de responsabilité devant le corps électoral comme les autorités locales: maire ou conseillers municipaux et généraux. Ce sont des fonctionnaires, véritables mandataires de l'Etat: suivant les principes généraux, c'est donc le mandant qui est censé avoir agi et il supporte seul les conséquences des opérations. « Un Office périlite, personne n'est responsable, et c'est le contribuable qui paie » (1).

75. — Ce n'est pas seulement au point de vue économique et financier que se manifeste la tutelle. Elle a aussi un aspect politique. Elle tend à conserver à l'Etat toute son uni-

(1) Séance, Sénat, 30 juin 1930, au sujet de l'O. N. I. Azote.

té que pourrait ébranler une trop grande autonomie d'un grand nombre de personnes morales. Il ne faudrait pas aboutir à la création, suivant la formule consacrée « d'états dans l'Etat ». Il est indispensable que le Gouvernement réalise l'unité nationale en donnant une même impulsion, une même direction à tous les grands services publics.

La tutelle s'exercera sur la double compétence des Offices: compétence administrative et compétence financière. Le domaine fiscal est le meilleur moyen de pression sur toutes les collectivités qui ne peuvent créer des ressources *ex nihilo*.

Nous avons déjà vu au chapitre précédent une première manifestation de la tutelle administrative: les pouvoirs des Offices (traités, marchés, acceptation de dons et legs, emprunts, budget, etc...) sont contenus dans certaines règles imposées par le législateur. Au-dessus de ces mesures de détail se trouve le principe de la spécialité des personnes morales qui fait sentir son influence dans tous les domaines du ressort de l'établissement public. Mais, toutes ces dispositions sont davantage des droits que des obligations, aussi les avons-nous étudiées dans le « régime juridique des Offices ».

Pour plus de clarté, étudions en deux divisions, la tutelle sur les personnes et la tutelle sur les actes.

SECTION I

LA TUTELLE ADMINISTRATIVE SUR LES PERSONNES

Contrôler les administrateurs est la première façon de surveiller un établissement. Ce contrôle s'exerce à la fois

sur l'organisation et sur les rapports des organes des Offices.

76. — Notons tout d'abord que tous les offices exercent leur activité « sous l'autorité d'un Ministre ». Ce sont les ministres intéressés et le ministre des Finances qui exercent la tutelle.

Le Conseil d'Administration est aux mains du Ministre qui nomme, ou doit nommer en général la majorité des Membres. Il s'y trouve aussi des membres de droit: Directeurs de Ministère, Fonctionnaires de la Direction de la Comptabilité publique qui sont à même d'exercer un contrôle administratif.

Le Ministre nomme également le Président et quelquefois le vice-président. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante dans les votes. Des limitations peuvent être imposées au choix du Ministre: ainsi ne peuvent être membres du Conseil d'administration de l'O.N.I. Azote que les personnes de nationalité française, jouissant de leurs droits civils et politiques.

S'il doit y avoir des membres élus dans l'Assemblée placée à la tête d'un Office, c'est le Ministre qui arrête les catégories d'intéressés constituant les collèges électoraux, qui règle la procédure du scrutin, qui fixe les pièces justificatives à fournir pour être électeur ou éligible. Il s'attribue également compétence pour statuer définitivement sur tous les litiges, nés de la formation des listes électorales, ou des élections elles-mêmes.

Le Conseil d'Administration ayant des pouvoirs importants n'est pas un organe permanent: le nombre de ses sessions est établi par les statuts. Il se réunit, en général, une fois par mois, mais peut être convoqué par son Président si les besoins du service l'exigent, ou sur la demande des deux tiers de ses membres. Une délibération ne sera

valable que si le tiers des Membres en exercice assiste à la séance; sinon la séance est renvoyée mais est validée cette seconde fois quel que soit le nombre des présents. Après chaque séance du Conseil, ampliation du procès-verbal est adressée sans délai au Ministre dont dépend l'Office.

77. — Le Directeur de l'Office est également nommé soit par le Ministre, soit par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre. Nous avons vu (2) que ses pouvoirs lui étaient limitativement délégués, soit par la loi, soit par décision spéciale du Conseil d'administration. Dans les cas non prévus, il lui est nécessaire d'avoir l'approbation du Conseil et, éventuellement, celle du Ministre.

78. — De quelle façon peuvent cesser les fonctions de ces Agents?

Quant à la révocation, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 est applicable aux Agents nommés (3). Il régit donc la matière.

Les Membres de droit cessent *ipso facto* leurs fonctions quand ils n'exercent plus la situation qui les avait fait désigner, les Membres élus, lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions d'éligibilité requises.

Enfin existe parfois la démission d'office: lorsque des Membres nommés ont manqué une ou plusieurs réunions

(2) *Supra*, p. 69.

(3) « Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes et feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté ».

consécutives du Conseil ou d'une Commission et n'ont pas été excusés.

Si des Membres élus ont démissionné, il n'est pourvu à leur remplacement que si le nombre des vacances atteint un quart ou un tiers de l'effectif total des membres. Les Membres élus aux élections partielles terminent seulement le mandat de leurs prédécesseurs.

SECTION II

LA TUTELLE ADMINISTRATIVE SUR LES ACTES

§ I. — *Aspect administratif.*

79. — La tutelle sur les actes est la plus importante, car alors que la tutelle sur les personnes ne réalise qu'indirectement le but cherché (contrôle de la gestion d'un établissement), ici la tutelle s'exercera sans détours.

Deux grands systèmes sont proposés dans ce domaine : le contrôle de l'opportunité, et le contrôle de la légalité.

Le premier est préventif. Il témoigne donc d'une plus grande dépendance de l'autorité subordonnée qui, pour tous les actes qu'elle accomplit, peut voir apparaître l'autorité supérieure capable de repousser les mesures projetées sans discussion, sans motif.

Le contrôle de la légalité n'intervient qu'après coup. La personne décentralisée voit ses actes limités par les seuls statuts qui lui sont conférés : il lui suffit de ne pas passer outre. Si elle les enfreint, alors seulement l'autorité supérieure intervient et demande l'annulation des décisions

prises pour violation de la loi ou d'un règlement. Cette annulation peut être demandée d'office par l'autorité supérieure, ou seulement sur action d'un intéressé.

Dans le premier cas, c'est vraiment l'autorité administrative qui exerce la tutelle. Elle a une certaine liberté d'action, peut examiner chaque cas d'espèce avant de prendre une décision. Avec le contrôle de la légalité, la tutelle « administrative » est remplacée par une tutelle juridictionnelle. C'est la juridiction administrative qui agira dans des cas stricts, obéissant à des règles antérieurement établies.

Pour les Offices dont les administrateurs ne sont responsables que devant l'autorité supérieure, il est de toute nécessité que la tutelle consiste essentiellement en un contrôle de l'opportunité des mesures prises.

80. — Nous pouvons poser deux grandes règles :

1° Certaines délibérations sont soumises au régime de l'*autorisation expresse*. Elles ne sont exécutoires qu'après autorisation préalable par décision ministérielle ou par décret. Ce sont, en principe, toutes celles ayant trait aux Finances : budget, projets d'emprunts et de prélèvements sur les fonds de réserve, comptes administratifs de l'Ordonnateur, crédits supplémentaires, etc... Les opérations administratives dépassant un certain taux doivent être autorisées de la même manière : « Aliénations, acquisitions ou échanges de biens immeubles pour une somme supérieure à 20.000 francs, délibérations engageant les dépenses de l'Office au titre des exercices ultérieurs, lorsque ces dépenses excèdent 15.000 francs » (4).

81. — 2° Les autres délibérations sont définitives, mais soumises à l'*approbation tacite* pour être exécutoires.

(4) Décret du 30 octobre 1935, portant organisation de la Caisse Nationale de la Recherche Scientifique.

Elles ne prennent effet que si, dans un délai de 15 jours, à compter de la date à laquelle il en a reçu copie, le Ministre ne s'est pas opposé à leur exécution. Son silence vaut approbation.

C'est la Commission des Offices qui a unifié ce délai pour tous les établissements autonomes (5). Auparavant, il était variable suivant chaque établissement: 20 jours, trois semaines, un mois.

82. — Il convient de remarquer que les anciens textes prévoyaient seulement l'annulation dans ces délais par arrêté ministériel, pour les seules causes d'excès de pouvoir ou de violation des dispositions législatives ou réglementaires. Le Ministre ne contrôlait pas l'opportunité des mesures prises. Il ne pouvait sanctionner que les infractions à des textes stricts.

La formule actuelle est beaucoup plus large. Elle comprend évidemment les anciennes causes d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ou d'un règlement, mais elle donne toute latitude au Ministre, dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle: toutes les délibérations des Conseils d'administration des Offices sont révocables *ad nutum*.

83. — Les textes ne disent rien du pouvoir de substitution du Ministre. Ne pourrait-il jamais intervenir en cas d'absence des dirigeants de l'Office? Les principes généraux recommandent cette intervention. Elle est indispensable pour la sauvegarde de l'intérêt public, et il est bien évident que les Offices intéressent au premier chef l'Etat: ils gèrent

(5) Cependant les délibérations du Conseil supérieur de l'O. N. Mutilés sont exécutoires si le Ministre n'a pas fait opposition dans les 20 jours à partir de la clôture de la session.

tout ou partie de services publics.

Si donc, le Conseil d'Administration de l'Office négligeait de préparer le budget, ou omettait de prévoir des crédits pour le service des intérêts d'emprunts antérieurs, le Ministre aurait le devoir et le droit d'intervenir. Il pourrait établir lui-même les recettes et dépenses et inscrire d'office les crédits pour payer les arrérages dûs.

84. — Mais le Ministre n'a jamais le pouvoir de réformation. S'il l'avait, l'autonomie de la personne morale serait réduite à néant. Le Ministre ne peut qu'approuver, refuser d'approuver ou annuler, mais il ne peut réformer.

85. — L'absence de décisions immédiatement exécutoires pourrait être de nature à nuire à la bonne administration des Offices: dans certains cas il faut prendre et exécuter des décisions sur le champ. Aussi, tous les textes prévoient qu'« en cas d'urgence, le Ministre peut viser une délibération du Conseil d'Administration pour exécution immédiate ».

86. — Enfin, un autre aspect purement administratif de la tutelle apparaît dans la présentation au Ministre d'un rapport annuel. C'est le Directeur de l'Office qui établit chaque année un rapport *détaillé* sur le fonctionnement de ses services pendant l'année écoulée, et éventuellement sur les améliorations qui pourraient être apportées à la gestion. Le rapport est soumis à l'approbation du Conseil d'Administration qui le transmet avec ses observations au Ministre intéressé.

§ 2. — Aspect financier.

A cet égard, la tutelle est beaucoup plus rigoureuse qu'au point de vue strictement administratif. Il est, d'ailleurs logique qu'une surveillance sévère soit exercée sur la gestion

des deniers publics. Cette surveillance se manifeste de deux manières:

— Par la procédure budgétaire et comptable fixée par les statuts,

— et par le contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire sur les Finances de l'Office.

I. — *Procédure budgétaire et comptable.*

87. — Nous avons vu au chapitre précédent l'essentiel de cette question: la division des recettes et des dépenses, l'interdiction de virements, les pouvoirs limités de l'ordonnateur et de l'Agent comptable sont des mesures de tutelle administrative. Nous citerons encore la spécialisation des recettes et des dépenses.

Les Offices ne peuvent pas se créer des ressources en sus de celles qui leur sont attribuées par le Gouvernement. Ils ne peuvent pas non plus couvrir les frais d'opérations n'entrant pas dans le cadre de leur mission.

Il faut également observer que les dépenses qui ont fait l'objet d'une délibération du Conseil d'administration ou d'un Comité technique ne peuvent être engagées par l'ordonnateur que conformément aux délibérations de ces assemblées.

Le Ministre est investi du droit d'inscription d'office, spécialement au cas où refus de paiement est opposé à un créancier muni de titre exécutoire.

II. — *Contrôle du Budget.* — Le contrôle budgétaire s'exerce en trois temps — sur la préparation, l'exécution du budget, l'approbation des comptes — et par trois organes : la hiérarchie administrative et spécialement le Ministre, la Cour des Comptes et le Parlement responsable vis-à-vis de la Nation de l'emploi des fonds publics.

Aussi examinons ce contrôle budgétaire dans trois paragraphes.

1° *Contrôle préventif.*

88. — Il est exercé par le Ministre du Budget et le Ministre dirigeant le département dont dépend l'Office (6).

Le budget préparé par le Directeur, est soumis avant une date fixée d'avance aux deux Ministres qui l'approuvent par décret.

Pour les établissements industriels et commerciaux existe un régime quelque peu différent. Le budget doit présenter nettement la distinction entre recettes et dépenses d'exploitation, et recettes et dépenses de premier établissement, et par ailleurs, entre dépenses de personnel et dépenses de matériel.

Il doit être soumis aux Ministres au plus tard deux mois avant l'ouverture de l'exercice. S'il n'est pas approuvé à l'ouverture de l'exercice, le Directeur peut procéder à l'engagement de dépenses ordinaires ou de dépenses d'exploitation dans la limite des crédits votés par le Conseil d'administration sauf opposition du Ministre intéressé ou du Ministre des Finances (7). Le contrôle administratif est sauvegardé puisque refus de paiement peut être opposé par le Ministre sans invoquer de motifs.

89. — Ce n'est pas seulement le Ministre, mais encore le Parlement qui a un droit de regard sur le budget avant son exécution, puisque « à partir de l'année 1936, les prévisions détaillées de recettes et de dépenses des Offices et établissements autonomes de l'Etat devront être publiées en annexes au projet de budget » (8). C'est par le moyen de ques-

(6) Loi du 28 février 1933, art. 79.

(7) Décret du 15 décembre 1934, art. 2 et 3.

(8) Loi de Finances du 24 décembre 1934, art. 27.

tions posées au Ministre des Finances, ou même d'interpellations que les Parlementaires pourront exercer leur contrôle: ils signaleront leurs objections au Ministre qui pourra en tenir compte puisqu'il approuve personnellement le budget des Offices.

2° *Contrôle concomitant à l'exécution du budget.*

a) *Contrôle interne.* 90. — Un premier contrôle, est tout interne: aucun élément extérieur à l'Office n'intervient. Mais, il ne porte que sur les opérations purement matérielles de manipulation des fonds: c'est le contrôle qu'exercent réciproquement l'un sur l'autre l'ordonnateur et le comptable.

L'ordonnateur ne peut engager des dépenses que dans la limite des crédits régulièrement inscrits au budget, et le comptable doit acquitter les dépenses régulièrement mandatées par l'ordonnateur.

L'Ordonnateur a même quelquefois la possibilité de vérifier à tout moment la caisse de l'Agent comptable. Il arrête les écritures et inscrit le résultat de sa vérification sur le livre journal de caisse.

Tous les registres de l'Agent comptable sont côtés et paraphés par l'Ordonnateur, et arrêtés par lui à la fin de chaque gestion. Dans l'O. N. I. Azote, c'est un délégué du Conseil d'Administration qui vérifie trimestriellement les opérations du caissier et l'Agent Comptable fournit chaque jour au Directeur le relevé des opérations de recettes et de dépenses.

b) *Contrôle ministériel.* — 91. C'est surtout au Ministre, et particulièrement au Ministre des Finances ou du Budget qu'incombe la surveillance de la gestion financière des établissements publics nationaux. Aussi consacrerons-nous à cette question de plus longs développements.

Remarquons tout d'abord qu'un décret-loi du 25 octobre

1935 confie au Ministre des Finances un pouvoir direct de contrôle. C'est lui qui doit régler la comptabilité des Offices et recevoir, au moins mensuellement, notification des résultats comptables.

Mais, la tutelle s'exerce plus généralement au moyen de deux institutions: le contrôle des dépenses engagées et le contrôle financier. Ces deux contrôles — ou du moins le terme les désignant — sont déjà anciens. Ils sont tous deux mentionnés dans la loi des Finances du 13 juillet 1911 (art. 151). Mais, des lois plus récentes ont posé de nouveaux principes et de nouvelles règles.

c) *Contrôle des dépenses engagées.* — 92. Le contrôle des dépenses engagées est actuellement régi par la loi du 10 août 1922.

Le contrôleur est nommé par décret et placé sous la seule autorité du Ministre des Finances. Son rôle ne consiste pas à apprécier l'utilité de la dépense, mais seulement sa régularité budgétaire. Il ne consigne pas seulement sur un registre spécial les dépenses engagées, mais encore il exerce sur les propositions d'engagement un « contrôle préventif extrêmement énergique » (9). Il surveille: 1° l'imputation de la dépense; 2° la disponibilité des crédits; 3° l'exactitude de l'évaluation; 4° l'application des dispositions financières des lois et règlements.

Tout engagement de dépense doit être visé par lui pour être valable. S'il refuse son visa il ne pourra y être passé outre que sur avis du Ministre des Finances, et le Ministre intéressé et les Administrateurs de l'Office seraient « personnellement et civilement responsables des décisions pri-

(9) ALLIX. — *Op. cit.*, p. 303.

ses sciemment à l'encontre de cette disposition » (10). Chaque trimestre, les résultats de la comptabilité des dépenses engagées sont présentés au Ministre dont dépend l'Office, au Ministre des Finances et aux Commissions financières des deux Chambres.

d) *Comité de contrôle financier*. — 93. Autrefois existait dans certains départements ministériels « un corps de contrôle financier » chargé de suivre l'exécution du budget. Sa compétence s'étendait sur toutes les opérations administratives, tant de l'administration centrale que des services extérieurs. Il veillait, non seulement à l'application des textes législatifs et décisions ministérielles, mais encore il avait à signaler les abus, les erreurs et les fautes, à rechercher les économies possibles, et proposer des améliorations éventuelles dans l'organisation administrative du département contrôlé. Un rapport était établi chaque année et transmis au Ministre des Finances.

Mais, ce contrôle ne fût pas réalisé en pratique dans tous les établissements publics. Le texte qui l'établissait (art. 150, loi 13 juillet 1911) était un texte à portée générale qui nécessitait des mesures particulières et de détail pour son application normale dans les Offices (11). Cependant, on trouvait dans les textes organiques deux exemples de Commissions de contrôle financier vérifiant les comptes du Conseil d'administration (12).

(10) Loi du 10 août 1922, article 5.

(11) Voir par exemple les décrets du 2 septembre 1928, pour la Marine Marchande et les Affaires étrangères, du 28 septembre 1928, pour les Pensions.

(12) Mines domaniales de la Sarre et O. N. I. Azote. Le contrôle subsiste actuellement pour ce dernier seulement.

94. — Pour généraliser cette institution est intervenu le décret-loi du 30 octobre 1935 (*Journal Officiel* du 31 octobre 1935) « portant réforme de la comptabilité administrative et du contrôle financier ». Ce décret est une mesure prise pour contrecarrer le démembrement du budget général de l'Etat. Il tend à encadrer les Offices dans les systèmes de la comptabilité administrative générale. Son art. 8 déclare formellement: « il est créé dans chaque département ministériel un Comité de contrôle financier », et l'article 15: « son contrôle peut s'exercer sur tous les établissements autonomes et collectivités dépendant dudit département ».

Mais quelle sera la valeur de cette règle? Elle reprend presque mot pour mot la formule de l'article 150 de la loi de 1911. Elle risque d'avoir le même sort, c'est-à-dire de n'avoir aucun résultat pratique. Tout dépend de la volonté de ceux qui seront chargés de la mettre en application. Cependant, le décret-loi du 30 octobre est plus explicite que la loi de 1911: il pose le statut de ces Comités de Contrôle. Les Membres du Comité de contrôle sont nommés par décret pour un an et leur mission n'est pas renouvelable plus de trois années successives. Le Comité examine, à la demande du Ministre, les projets de budget et demandes de crédits additionnels de toute nature du département ministériel auquel il est attaché. Il doit donner son avis dans la quinzaine. A défaut de réponse, son avis est supposé favorable.

e) *Contrôle financier*. — 95. Ce décret-loi du 30 octobre 1935 envisage le contrôle financier du côté du Ministre. Mais un décret-loi du 25 octobre de la même année (*Journal Officiel*, du 31 octobre 1935) « instituant le contrôle financier des Offices et établissements publics autonomes de l'Etat » fixe les attributions des contrôleurs et leur rôle au-

près des établissements auxquels ils sont affectés.

L'institution de ces contrôleurs dérive du fait que, s'il est apparu qu'il y avait un intérêt certain à donner à divers services une indépendance plus ou moins complète, il convient cependant d'éviter que, sous couvert d'autonomie, soient instaurées des méthodes de gestion pouvant prêter à critique. Et, par ailleurs, il faut que ces mêmes services ne soient pas éventuellement tentés de se retrancher derrière la puissance publique pour échapper à leurs responsabilités. Ce contrôle, s'il est bien exercé, ne doit pas nuire à l'autonomie du service, bien au contraire. Il désarmera à l'avance les critiques qui pourraient lui être adressées.

Les contrôleurs financiers sont placés sous l'autorité du Ministre des Finances. En termes généraux, leur rôle est « d'exercer le contrôle du fonctionnement financier des Offices ». Mais, à la différence du contrôle des dépenses engagées qui s'exerce sur la régularité budgétaire et comptable, la compétence des contrôleurs financiers s'étend à toutes les opérations susceptibles d'avoir une répercussion financière directe ou indirecte. Pour cela, le contrôleur assiste à toutes les réunions du Conseil d'administration.

Pratiquement, il a — ou aura — une double mission à remplir :

Une mission intérieure nécessitant la fixation de rapports bien définis entre le contrôleur et les autorités (Directeur, Conseil d'administration) et services consultatifs ou techniques, de l'Office. Ce contrôle doit s'exercer jusque dans les détails du fonctionnement de l'établissement autonome, mais, semble-t-il, ne doit être sanctionné ni par un droit de veto, ni par un droit de gestion.

Une mission extérieure, demandant que soient précisées les conditions d'intervention du contrôleur dans les rapports entre l'Office et le Ministre. Lorsque les textes orga-

niques prévoient que le Ministre doive obligatoirement intervenir sur un point, le contrôleur doit éclairer le Ministre par ses avis et informations.

Il faut voir dans cette institution une nouvelle manifestation de l'extension du contrôle administratif sur l'opportunité des actes des personnes morales décentralisées. Le contrôleur financier aura son opinion à formuler sur l'emploi des fonds au jour le jour.

Pour bien remplir leur rôle, il est nécessaire que ces contrôleurs soient entièrement indépendants des Administrateurs des Offices. Ils sont donc nommés par décret pris sous le contre-seing du Ministre des Finances, mais demeurent toujours sous la seule autorité de ce Ministre.

Pour éviter de grever trop lourdement le budget général, les frais sont couverts en partie par une contribution des établissements contrôlés, et, si, en principe, un contrôleur est placé auprès de chaque établissement, un même contrôleur peut, cependant avoir le contrôle de plusieurs Offices.

La mise en vigueur de ce régime se trouve hâtée par la parution au *Journal Officiel* du 25 octobre 1935 (p. 11.729) de la liste des établissements contrôlés (13). Il y est bien spécifié que les contrôleurs financiers de ces établissements exerceront également leur contrôle sur les sociétés, syndicats, associations et toutes entreprises qui auraient fait appel au concours financier des dits établissements.

3° *Contrôle postérieur à l'exécution du budget.*

Il se résume en l'établissement de rapports périodiques et l'approbation des comptes annuels.

96. — *Contrôleur des dépenses engagées.* — En sus des

(13) Voir Annexe II.

rapports trimestriels fournis au ministre et aux commissions financières des Chambres, il est également distribué aux Chambres, le 30 avril de chaque année, une situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée.

Contrôleur financier. — Il peut dresser des rapports communiqués au Conseil d'Administration. Ils sont ensuite transmis au ministre intéressé et au ministre des Finances.

De par la nature même de ses fonctions, son activité ne doit pas être limitée à la rédaction d'un rapport annuel, mais il doit en établir autant qu'il est nécessaire.

L'approbation des comptes se fait successivement aux divers échelons de la hiérarchie: Conseil d'Administration, Ministre, Parlement et, à part, Cour des Comptes.

a) 97. — *Conseil d'Administration*, — Ordonnateurs et comptables doivent, chaque année, soumettre leurs comptes respectifs au Conseil d'Administration. C'est après l'examen de ces comptes que le Conseil d'administration établit son rapport destiné au Ministre.

Le comptable dresse un compte de gestion en double exemplaire, un devant être transmis à la Cour des Comptes.

Pour les établissements industriels et commerciaux, il est procédé à la confection de l'inventaire et du bilan.

Le Conseil arrête définitivement le compte pertes et profits et le bilan. Il les transmet aux deux Ministres, appuyés d'un rapport sur les résultats de l'exercice.

b) 98. *Ministres.* — Le Ministre des Finances et le Ministre dont dépend l'Office examinent ainsi les comptes de l'Office et les rapports.

Par ailleurs, le Ministre des Finances obtient tous les rapports de ses subordonnés (contrôleurs financiers et des dépenses engagées). Ces deux Ministres doivent approuver le compte administratif du Directeur et l'arrêter avant de le soumettre au Parlement.

Un arrêté interministériel « statue sur l'affectation des bénéfices et arrête définitivement le bilan des Offices industriels » (Décret du 15 décembre 1934, art. 23).

Enfin, à la clôture de chaque exercice, le Ministre des Finances doit établir, parmi les documents destinés à servir de base au contrôle du Parlement et de la Cour des Comptes, le Compte Général de l'Administration des Finances, résumé du journal et du grand livre, tenus par le Bureau des Ecritures Centrales de la Direction du Budget et du Contrôle financier. A partir de 1936, le Compte Général de l'Administration des Finances devra comprendre, dans une section spéciale, la description des opérations des Offices autonomes dépendant de l'Etat et leur résultat financier (décret-loi du 25 octobre 1935).

c) 99. *Cour des Comptes.* — La haute juridiction financière s'occupe du seul point de vue juridique: elle est chargée de l'application des règles relatives à la comptabilité publique. Les ordonnateurs ne sont pas soumis à son contrôle. La Cour apprécie seulement la manière dont ils ont rempli leurs fonctions, dans les déclarations générales de conformité établies d'après la comparaison des écritures des comptables avec celles des ordonnateurs. Les déclarations de conformité sont communiquées aux Ministres.

La Cour contrôle essentiellement les comptables, ou plutôt elle juge les comptes. Le compte de gestion affirmé sincère et véritable, visé par le Ministre des Finances, est accompagné de toutes les pièces justificatives nécessaires. S'il s'agit d'un établissement commercial, ces pièces comprennent nécessairement une copie du compte pertes et profits, du bilan et de tous états permettant de suivre l'exécution du budget et de rapprocher la balance générale des pièces justificatives.

La Cour doit également connaître les termes du rapport

du Conseil d'administration et du rapport du contrôleur financier. L'arrêt rendu par la Cour sur les comptes de l'Agent comptable lui est immédiatement notifié, expédition est adressée au Conseil d'administration et au Ministre des Finances.

Dans ses arrêts, la Cour « fixe les recettes et dépenses de l'exercice justifiées par le comptable, et la situation de caisse, de banque et de portefeuille qui ressort de son compte » (14). Elle peut demander des éclaircissements aux comptables au moyen d'injonctions, et au Ministre, par voie de référés.

Enfin, c'est dans son rapport annuel au Président de la République, où sont consignées les réponses des Ministres, que la juridiction financière insère les remarques d'ordre général que lui suggère l'examen des comptes. Elle y indique également les remèdes possibles. Mais, ce n'est pas sans difficultés que s'exerce ce contrôle de la Cour, particulièrement « pour les Offices qui ont une mission commerciale, industrielle ou agricole » (15).

d) 100. *Parlement*. — Il agit en tant que gérant des deniers de la Nation: c'est lui qui autorise toutes les dépenses, c'est à lui encore que tous les comptes doivent être rendus.

Pour le budget général, la loi des comptes n'a aucune valeur, car votée de longues années après l'exercice dont le budget est vérifié: les Ministres ont bien des fois changé, les événements sont oubliés. Aucune sanction ne peut être prise.

Mais, le Parlement a été le premier à s'insurger contre la

(14) Décret du 15 décembre 1934, article 22.

(15) Cf. Rapport *Cour des Comptes* 1924-25.

trop grande liberté laissée aux Offices. Autrefois, aucun renseignement n'était publié dans le compte général de l'administration des Finances, et les comptes des Offices n'étaient même pas communiqués aux Commission des comptes définitifs de la Chambre et du Sénat (16). Le Parlement a souvent demandé que des comptes lui soient rendus de l'emploi des fonds.

Aussi, la loi du 28 février 1933, dans son article 80, dispose que: « les comptes administratifs des Offices seront soumis à l'approbation des Chambres dans l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent ».

L'article 24 du décret du 15 décembre 1934, relatif aux établissements industriels et commerciaux de l'Etat stipule que: « dans l'année suivant la clôture de l'exercice, le Ministre intéressé doit communiquer au Parlement le rapport du Conseil d'Administration, le bilan, le compte pertes et profits, la déclaration de conformité de la Cour des Comptes et, s'il y a lieu, l'état de répartition des bénéfices ».

Enfin, une troisième fois, la loi du 28 février 1934 (article 39) demande l'approbation des Chambres dans les douze mois pour les comptes d'administration et le bilan.

S'il en est ainsi, si ces dispositions passent dans le domaine pratique, le contrôle parlementaire peut présenter plus d'utilité. Mais, il est toujours *a posteriori*, donc ne pourrait avoir de réelle valeur que si la responsabilité civile des administrateurs des établissements publics autonomes et Offices, et également celle des Ministres, était strictement établie.

(16) Cependant, une seule exception pour l'Office National des Combustibles Liquides.

101. — En tout état de cause, le contrôle financier des services décentralisés est très difficile à réaliser, car, individualiser un service, c'est avant tout le « soustraire aux règles normales de la hiérarchie administrative et de la comptabilité » (17).

Dès lors, comment concilier personnification et tutelle ? Ce dilemme est surtout sensible pour les établissements industriels qui doivent nécessairement jouir d'une grande indépendance et d'une extrême souplesse.

Toutes les mesures prises, jusqu'à maintenant, affectent beaucoup plus la régularité juridique ou comptable des opérations que l'opportunité de la gestion. Il y a seulement un essai dans ce sens, depuis les décrets-lois d'octobre 1935, dont la mise en application, si elle se réalise, ne doit pas manquer de donner d'appréciables résultats.

(17) MASPETIOL et LAROQUE. — *Op. cit.*, p. 340.

DEUXIEME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT PRATIQUE DE L'OFFICE DES COMBUSTIBLES LIQUIDES ET DU SERVICE D'EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES TABACS

SECTION I. — *Nécessité d'une politique du pétrole.* — 103. Raisons de la création de l'Office National des Combustibles Liquides. — 104. Historique du régime du pétrole en France.

SECTION II. — *L'Office National.* — 105. Office administratif. — 106. But de l'Office. — 107. Le Directeur. — 108. Le Conseil d'Administration. — 109. Gestion financière.

SECTION III. — *Résultats obtenus par l'O. N. C. L.* — 110. L'Office organe consultatif. — 111. L'Office organe de documentation. — 112. L'Office organe de direction de l'industrie pétrolière. — 113. Conclusion.

102. — Pour avoir une vue d'ensemble de la mise en pratique des principes exposés, examinons dans le détail l'organisation et le fonctionnement de quelques Offices.

Exposer la gestion d'un établissement universitaire ou d'un Musée serait sans grand intérêt. Aussi, il nous semble

suffisant d'étudier, parmi chacune des deux autres catégories: Offices administratifs, et Offices industriels, un des Offices les plus représentatifs. Nous avons nommé: l'Office National des Combustibles Liquides (O.N.C.L.), et le Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs (S.E.I.T.)

L'un et l'autre ont, en effet, une importance capitale, le premier pour l'économie nationale, le second pour le Trésor public.

Remarquons, dès maintenant, que tous deux sont de création récente, remontant tout à peine à 10 ans. Mais, tous deux n'ont pas été créés spontanément, de toutes pièces, pour gérer un service jusqu'alors inconnu. Bien, au contraire. Ils n'ont marqué que la transformation en Offices de services anciens dont l'organisation avait traversé beaucoup de vicissitudes, suscité beaucoup de critiques et donné lieu à beaucoup de réformes, où tout au moins, à beaucoup de projets de réformes. La création de ces deux nouveaux Offices a eu lieu quelques années après la guerre, au moment où la nouvelle formule était particulièrement en honneur. C'était la dernière forme de l'intervention de l'Etat dans la production, forme dont on attendait beaucoup. Nous verrons que ces espoirs ont été, en général, réalisés.

Il ne nous paraît pas utile d'entrer dans le détail des dispositions ayant trait à la comptabilité, ou au statut du personnel de ces établissements. Nous renvoyons pour cela aux textes organiques. Bornons-nous, après avoir indiqué les raisons de la création de ces Offices, à exposer leur organisation et leur mode de gestion. Nous terminerons par une appréciation basée sur les résultats acquis.

CHAPITRE PREMIER

L'OFFICE NATIONAL DES COMBUSTIBLES LIQUIDES

SECTION I

NECESSITE D'UNE POLITIQUE DU PETROLE

103. — « Les rapports du pétrole et de la politique ont, de longue date, affecté un caractère singulier. Point d'industrie, fût-elle davantage concentrée, qui ait provoqué plus d'interventions de l'Etat. Point de matière qui ait suscité plus d'initiatives parlementaires, mis en avant plus de formules de monopole, de régie directe ou intéressée, de liberté contrôlée ou organisée. Il règne autour du pétrole une véritable mystique » (1).

En effet, point n'est besoin d'insister longuement sur le rôle capital du pétrole dans la civilisation moderne. On ne compte plus les hommes et les ouvrages qui l'ont proclamé. Si, du jour au lendemain, le pétrole disparaissait de notre planète, la vie serait presque entièrement arrêtée. Ce n'est

(1) Louis PINEAU, directeur de l'O. N. C. L., in l'Encyclopédie française, tome 10 (l'Etat moderne).

pas seulement dans les périodes tragiques « où l'essence est aussi nécessaire que le sang » (2) que le pétrole est indispensable. C'est également en temps de paix. Transports, commerce, agriculture, industrie, sont rivés à la servitude du pétrole. Et, il faut aussi tenir compte de l'importance primordiale de ses dérivés tels que, en sus de l'essence: huiles de graissage, gaz oil et fuel oil, goudrons, coke, paraffine, etc...

La France, en regard d'une consommation de l'ordre de 4 millions de tonnes de ces divers produits a une production pétrolière insignifiante. Elle ne possède que deux seuls gisements: celui de Pechelbronn en Alsace, et de Gabian, dans l'Hérault (ce dernier d'ailleurs inexploité durant quelque temps) qui fournissent, le premier 70.000 et le second à peine 6.000 tonnes de pétrole annuellement. Nos colonies n'ont, jusqu'à présent, à peu près rien donné.

L'énoncé de ces chiffres, suffit à montrer l'acuité du problème du pétrole pour la France. Il faut, tout d'abord que nos industriels et commerçants ne paient pas le pétrole à un prix excessif, ce qui augmenterait le coût de production et placerait nos exportateurs dans une situation très défavorable; et, en second lieu, il faut éviter que notre subordination au bon vouloir de l'étranger ne nous place dans une situation de vassalité politique. En cas de guerre, la situation est encore plus délicate: notre approvisionnement risquerait d'être suspendu, soit par hostilité des pays fournisseurs, soit par arrêt des communications maritimes ou ferroviaires. Notre dépendance de l'étranger est bien, sui-

(2) Message de Clemenceau au Président Wilson, cité par Thomas. *Le Régime Juridique du Pétrole en France*, p. 42.

vant l'expression de M. PINEAU « une *capitis deminutio maxima* ».

Il est donc nécessaire pour la France d'avoir « une politique du pétrole ». Régime de liberté? De réglementation? Economie mixte? Monopole? La question a été maintes fois posée et débattue. Mais, il est à remarquer qu'il a fallu que surviennent, pour cela, les événements de la dernière guerre. Jusque là l'Etat n'était pas intervenu dans ce domaine.

104. — Résumons brièvement les divers stades de la législation française du pétrole.

a) *Avant la guerre.* — C'est le régime de libre concurrence, Mais, en fait, existe en France un des premiers cartels groupant tous les raffineurs: un monopole de fait existe à son profit. Son seul souci est celui de ses intérêts particuliers et non de l'intérêt général. Il réalise, par conséquent, de gros bénéfices, étant le seul client des Maisons étrangères et le seul fournisseur en France. Aussi, dès 1901, MM. BERTHELOT et Marcel SEMBAT déposent à la Chambre un projet de monopole, mais sans succès.

b) *Pendant la guerre.* — La France se trouvait, en 1914, sans organisation pétrolière, presque sans stock. Elle était à la merci des trusts américains et anglo-saxons. Après la constitution d'une *Chambre Syndicale de l'Industrie du Pétrole*, comprenant tous les raffineurs, est créé par décret du 14 juillet 1917, le *Comité du Pétrole*, organe d'Etat comprenant des représentants des Ministères et des Industries intéressées. Ce Comité, purement consultatif, puisqu'il ne pouvait que soumettre des propositions aux Ministres compétents qui prendraient eux-mêmes les décisions, donnera lui-même bientôt naissance au *Consortium français d'importation d'essence et de pétrole*, réalisant pratiquement le monopole d'Etat. Pour mieux le gérer, fût établi, à la fin de la

guerre, un *Commissariat Général des Essences et Pétroles*.

c) *Après la guerre*. — Le Monopole va disparaître pour faire place à une politique d'économie dirigée. En 1921, deux lois (3) établissent un nouveau régime: Toute personne pourra importer du pétrole moyennant l'obtention d'un permis qui lui sera accordé si elle s'engage à maintenir en réserve le quart de ses importations. Mais, il était bien entendu que ce régime ne devait être que provisoire puisque, dès le 12 avril 1921, le Gouvernement déposait un projet de loi qui devait devenir, après bien des épreuves, la loi du 10 janvier 1925, charte de l'Office National des Combustibles Liquides. La création d'un Office n'était pas prévue dans le projet gouvernemental: elle est due à un amendement de M. HERRIOT.

La loi de 1925, consacrait une victoire relative de la liberté commerciale sur le monopole de l'Etat (4).

SECTION II

L'OFFICE NATIONAL

I. *Ses attributions*. — 105. Malgré son appellation, il ne faudrait pas croire que cet Office soit un office industriel.

(3) Lois des 9 juillet et 31 décembre 1921.

(4) Voir pour l'élaboration de la loi du 10 janvier 1925. Gregory THOMAS, *op. cit.*, p. 59 et suiv.

Pour toute la question du monopole du pétrole, ses avantages et ses inconvénients, nous renvoyons à l'excellent rapport de M. PINEAU, rapporteur général de la Commission des Pétroles. Annexes *Journal Officiel* 1934, p. 337.

C'est un Office administratif. Toutes opérations commerciales d'achat pour la revente lui sont interdites (art. 6, loi du 10 janvier 1925). Mais, de par ses attributions mêmes, il est obligé de collaborer étroitement avec les sociétés commerciales ou industrielles privées. C'est ainsi que s'explique l'erreur fréquente de le considérer comme un office à but lucratif.

106. La loi du 10 janvier 1925 *relative au régime des pétroles et portant création d'un Office national des Combustibles liquides* a été remaniée le 10 juin 1926, le 14 avril 1932, et, tout récemment, le 25 octobre 1935, après avis de la Commission des Offices.

Les attributions de l'Office peuvent se ranger sous trois rubriques :

1° Emettre des avis sur tout ce qui concerne le régime économique ou juridique des combustibles liquides: ravitaillement du pays, conditions d'amodiation et de mise en valeur des ressources obtenues par l'Etat, projets de lois, décrets ou arrêtés relatifs à la recherche, au transport, à la manutention, à la mise en dépôt, ou à la distribution des hydrocarbures naturels.

2° Réunir et fournir aux administrations et industriels français intéressés toutes informations et documentations pouvant concourir à l'amélioration du ravitaillement du pays en combustibles liquides de toutes natures.

3° Encourager de diverses manières l'industrie pétrolière en France:

- par l'organisation d'un enseignement technique,
- par l'attribution de primes aux chercheurs de gisements pétrolifères ou de carburants de remplacement.

II. — *Organisation Interne et Fonctionnement.* — La loi de 1925, ayant posé les principes généraux, un décret portant règlement d'administration publique, en date du 14

septembre de la même année a réglé les détails de l'organisation, du fonctionnement et du régime financier de l'Office.

La loi le déclare formellement établissement public investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière (art. 5). Il est administré sous l'autorité du Ministre du Commerce et de l'Industrie, par un Directeur assisté d'un Conseil d'administration.

107. — *Le Directeur* est nommé par décret, sur proposition du Ministre, après avis du Conseil d'administration. Il ne peut être remplacé que dans les mêmes formes. Comme tous les Membres du Conseil d'administration, il doit être Français et jouir de ses droits civils et politiques.

Il représente le Ministre du Commerce au Conseil d'administration, et dans toutes les Commissions fonctionnant à l'Office, dont il est Membre de droit. Il peut recevoir du Ministre délégation du droit de contrôle des établissements importateurs (visite des agents et communication des documents comptables). D'une manière générale, le Directeur assure, sous l'autorité du Ministre, le fonctionnement des services. Il représente l'Office en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il gère les crédits de l'Etablissement et peut, sans le concours du Conseil d'administration, faire tous actes conservatoires, agir en référé, passer des marchés dont le montant n'excède pas 10.000 francs, somme qui paraîtrait pouvoir être sensiblement relevée.

108. *Le Conseil d'Administration* est composé de 31 membres en sus du Directeur. Tous sont nommés: deux le sont par le Sénat, 4 par la Chambre, les 25 autres par les Ministres des Travaux Publics (3), de la Guerre (3), de la Marine (2) et du Commerce et de l'Industrie (17).

Ce sont: neuf représentants des Ministères et administrations intéressées, dont au moins un des Finances.

Huit représentants de l'Industrie du pétrole et des combustibles.

Huit représentants des techniciens et des consommateurs.

Tous ces Membres sont nommés pour quatre ans et renouvelables. Le renouvellement a lieu par moitié tous les deux ans.

Les Membres qui n'exercent plus les fonctions qui avaient motivé leur désignation cessent de plein droit de faire partie du Conseil. Les Membres démissionnaires ou décédés sont remplacés dans les six mois.

Président et Vice-Président sont nommés par le Ministre du Commerce.

L'article 7 du décret du 14 septembre établit des incompatibilités entre la qualité de Membre du Conseil d'Administration et certaines autres fonctions. C'est ainsi que les Membres du Conseil ne peuvent prendre ou conserver un intérêt dans un marché ou une opération quelconque passés avec l'Office, ou pour son compte, à moins qu'ils n'y soient autorisés par le Ministre sur la proposition du Conseil d'Administration.

L'autorisation du Ministre est encore nécessaire pour leur permettre d'accepter des fonctions ou des emplois quelconques, même d'Administrateurs, de Conseils ou d'experts dans toute entreprise en relations d'affaires avec l'Office.

Le Conseil d'Administration se réunit au moins une fois tous les deux mois. Il est, en outre, convoqué toutes les fois que les besoins du service l'exigent, soit par le Président, soit sur l'invitation du Ministre du Commerce. Les délibérations ne sont valables que si le tiers des Membres en exercice assiste à la séance.

Elles sont, en général exécutoires, si le Ministre n'a pas fait opposition quinze jours après leur réception. Les plus

importantes doivent être expressément approuvées par le ministre: budget, comptes, participation de l'Office à des entreprises, acquisition et cession par l'Office de brevets ou de licences, etc...

Le Conseil d'Administration délibère sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Ministre. Il peut également formuler des vœux sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'Office et son rôle dans le développement de l'industrie du pétrole en France.

Annuellement, le Directeur de l'Office établit un rapport sur le fonctionnement de ses services et le soumet au Conseil d'Administration. Ce rapport, les comptes d'administration, le bilan, et le compte pertes et profits, doivent être régulièrement transmis aux Ministres des Finances et du Commerce ainsi qu'à la Cour des Comptes. Ces documents sont également communiqués aux Chambres avec la déclaration de la Cour des Comptes attestant la conformité des écritures et du bilan.

III. — *Ressources et gestion financière de l'Office.*

109. — Ayant l'autonomie budgétaire, l'Office possède des ressources propres et est seul maître de l'emploi de ses deniers sous réserve de la tutelle ministérielle.

Le budget, préparé par le Directeur, délibéré par le Conseil d'Administration, dans la première quinzaine de novembre est soumis dans la quinzaine suivante à l'approbation du Ministre du Commerce et du Ministre des Finances. Il n'existe pas de budget supplémentaire. Mais, en cours d'exercice, des modifications peuvent être apportées au budget général; elles sont délibérées et approuvées dans les mêmes formes que lui.

Sous réserve de la distinction des recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires, les ressources de l'Office se composent:

a) Du versement effectué par tout importateur de pétrole d'une somme de 10 francs par tonne. Cette taxe est perçue par le service des Douanes. Pendant 10 ans, c'est-à-dire jusqu'en 1935, la moitié du montant de cette taxe servait à subventionner les navires-citernes francisés au plus tard en 1926. A partir du 1^{er} janvier 1936, cette somme sera directement portée en recettes au budget général de l'Etat. Les subventions qui seront attribuées aux navires-citernes feront l'objet d'un crédit ouvert au budget général. Leur répartition sera faite après avis de l'Office.

b) Des soldes des comptes du Consortium français d'importation de pétroles et d'essences (loi du 30 juillet 1930, art. 68). Cette somme a constitué la première dotation du fonds de réserve.

c) Des subventions, dons, legs, libéralités et fonds de concours de toute nature provenant de l'Etat, d'administrations publiques, de chambres de commerce, d'associations syndicales ou autres, ou de particuliers.

d) Des recettes faites par l'Office en rémunération des services rendus par lui au public.

Aucun emprunt ne peut être réalisé sans l'approbation préalable par décret contresigné par les deux Ministres.

Le Directeur est ordonnateur. Il engage donc les dépenses dans la limite des crédits ouverts, sauf les dépenses imprévues qui, imputées sur un crédit spécial, sont engagées sans délibération préalable du Conseil d'Administration.

Toutes les opérations de l'Office, tant en deniers qu'en matière, sont retracées dans deux comptabilités distinctes tenues par le Directeur, l'une dans la forme administrative, l'autre dans la forme commerciale.

Un agent comptable, nommé et révoqué par décret, est chargé du maniement des deniers. Les opérations de recettes et de dépenses peuvent se faire dans la forme commer-

ciale: émission de chèques, virements de comptes. C'est entre les mains de l'agent comptable que sont pratiquées les oppositions sur les sommes dues par l'Office.

Un délégué du Conseil d'Administration vérifie la caisse du comptable, au moins une fois par trimestre. Le 31 décembre, il arrête la situation des valeurs mobilières et immobilières de l'établissement. Les crédits demeurés sans emploi à la clôture de l'exercice sont annulés et les restes à recouvrer et à payer sont reportés de droit au budget de l'exercice pendant lequel la clôture a eu lieu. L'excédent final constaté par le compte d'exercice clos est également reporté au budget de l'exercice en cours. Toutefois, la part de cet excédent dépassant les besoins prévus, est affectée à la constitution d'un fonds de réserve (5).

Mais l'article 4 du décret-loi du 25 octobre 1935 modifiant l'organisation administrative et financière de l'O.N.C.L. décide que l'Office reversera annuellement à l'Etat la moitié de ses bénéfices, tels qu'ils résulteront du compte pertes et profits, après déduction des amortissements ordinaires. Le partage des bénéfices se fera par décision concertée des Ministres du Commerce et des Finances, chargés de l'approbation des comptes de l'exercice.

En outre, il est spécifié que l'Office devra consacrer à l'achat des titres des sociétés pétrolières, directement souscrits par le Trésor, les sommes encore à revenir sur les soldes du compte du consortium pétrolier et sur le remboursement des avances aux sinistrés de Roumanie.

L'article 8 *in fine* de la loi du 10 janvier 1925, déclarait que les comptes de l'Office devaient être soumis à l'appro-

(5) Le fonds de réserve est employé en rentes sur l'Etat et valeurs assimilées.

bation des Chambres dans les trois premiers mois suivant chaque exercice. Or, l'approbation des comptes des exercices 1925, 26 et 27 fut demandée à la Chambre le 20 décembre 1928. Et, c'est seulement une loi du 16 décembre 1935 qui approuve les comptes des années 1925 à 1929. Les délais généraux applicables à tous les Offices (6) sont maintenant en vigueur pour l'O.N.C.L. également.

De même, le contrôle des dépenses engagées, autrefois seul prévu, s'accompagne maintenant du contrôle financier institué le 25 octobre 1935.

SECTION III

RESULTATS OBTENUS PAR L'O.N.C.L.

Pour plus de clarté, étudions-les en rapport avec les diverses attributions de l'Office, telles que nous les avons exposées plus haut.

I. — *L'Office, organe consultatif.*

110. — Bien qu'il ne s'agisse ici que de simples avis donnés par l'Office, sans que les autorités compétentes soient tenues de les suivre, l'O.N.C.L. a joué un rôle très important dans la politique pétrolière de la France. Ses desiderata ont été, en général, suivis parce qu'émanant d'un groupe de personnes qualifiées.

(6) Voir, *supra*, p. 111.

C'est conformément aux conclusions de l'Office qu'ont été votées :

— La loi du 30 mars 1928, relative au régime d'importation du pétrole, qui a permis la constitution en France d'une importante industrie du raffinage. L'importation du pétrole brut s'effectue sous le contrôle de l'Etat, moyennant autorisation spéciale accordée pour une durée de vingt ans. Cette période peut être prolongée de dix ans si l'industriel propriétaire a fait subir à son usine des transformations profondes ayant pour but d'appliquer des procédés nouveaux de fabrication.

Assurées d'un régime stable pendant un délai aussi long, de nombreuses raffineries se sont créées en France: il en existe actuellement 15.

— La loi du 4 juillet 1931, sur la viticulture et le commerce des vins. L'article 9 de ce texte fait une obligation aux importateurs d'essence de mélanger à toutes les quantités d'essences importées, à l'exception des essences tourisme et des « white spirit », ou autres produits non destinés à la force motrice, 25 à 35 litres d'alcool pour 100 litres d'essence.

Ces dispositions sont reprises dans l'arrêté du 26 octobre 1931, fixant les caractéristiques du nouveau carburant poids-lourd.

L'Office avait vu depuis longtemps la possibilité d'utiliser l'alcool, dont la production est abondante en France même, comme carburant de remplacement, en cas de besoin. Aussi, de nombreux efforts ont été faits pour développer son utilisation sous diverses formes.

Son emploi devait produire un double effet: restreindre nos importations de pétrole, et faciliter l'écoulement de notre production d'alcool. Par suite des mesures prises, les quantités d'alcool utilisées ont été sans cesse croissantes.

Une politique identique de suppression de taxe ou d'octroi de subventions a été employée vis-à-vis du benzol et des huiles de schistes produits en France.

II. — *L'Office organe d'information et de documentation.*

111. — Depuis 1926, l'Office fait paraître des *Annales*, paraissant six fois par an, imprimées à l'Imprimerie Nationale. Cette revue comprend quatre parties:

Une partie technique, traitant des propriétés des huiles ou essences, des moyens de recherche et d'exploitation de puits de pétrole, et de toutes études physiques ou chimiques intéressant les combustibles liquides.

Une partie administrative où sont mentionnés les lois, décrets, arrêtés, circulaires, bulletins douaniers intéressant la matière.

Une partie statistique et économique relative aux importations, exportations, permis de recherches.

Enfin, une partie documentaire; revue documentaire française et étrangère.

III. — *L'Office, organe d'encouragement et d'aide au développement de l'Industrie pétrolière.*

112. — C'est là sa mission essentielle, celle qui demande le plus d'activité et le plus d'habileté.

a) *Enseignement et recherches scientifiques.*

L'Office a maintenant sous son entière dépendance l'*Ecole Nationale Supérieure du Pétrole de Strasbourg*, créée le 23 décembre 1924, qui forme des spécialistes pour l'industrie du pétrole.

L'Office a créé, avec la collaboration de la Société de Pechelbronn, l'*Ecole des Maîtres-Sondeurs de Haguenau*.

Il subventionne deux établissements de l'Etat:

L'*Ecole Nationale Supérieure d'Aéronautique*, pour

qu'elle réalise des études sur les applications mécaniques des combustibles liquides.

Le *Laboratoire de Géologie Appliquée au Pétrole*, qui fait des recherches sur les prospections.

L'O.N.C.L. a créé, avec l'aide de l'Office des Recherches Scientifiques et des Inventions, la *Station d'Essais pour moteurs* à Bellevue, « important instrument de recherches scientifiques pratiques, avec des moyens d'action uniques au monde » (7).

Il subventionne l'*Institut de la Houille*, le *Centre de Cellulose*, le *Centre du Ricin* et a des intérêts dans la *Société Nationale de Recherches sur le traitement des combustibles*, dont il possède la moitié des actions.

Il a fait procéder à des expériences dans le port de Rouen, pour la sécurité des dépôts d'hydrocarbures.

En exécution de l'article 7 de la loi du 10 janvier 1925, la moitié de ses recettes, provenant de la taxe sur les importations, est affectée aux navires-citernes. Ainsi, la France s'est constitué une flotte pétrolière moderne de premier ordre et n'est plus, dans ce domaine, tributaire de l'étranger.

b) *Encouragements aux prospections pétrolifères.*

Toutes les mesures déjà énumérées n'ont qu'une fin: la protection et le développement de l'industrie pétrolière, ou d'industries destinées à fournir des carburants de remplacement. Mais, ce n'est là qu'un ensemble des dispositions annexes. Le meilleur moyen d'avoir du pétrole, est encore d'en produire. L'O.N.C.L. se devait de développer les recherches.

(7) ENGERAND. — Article cité.

Sous son impulsion et sa direction de nombreuses prospections ont été entreprises, soit en France métropolitaine, soit dans les colonies ou pays de protectorat.

L'Office a voulu toujours conserver la haute main sur les forages qu'il autorisait. Aussi, il a été amené à conclure avec des Sociétés pétrolières des conventions particulières délimitant ses droits et fixant les modalités de sa collaboration.

C'est la France d'abord qui a été prospectée, particulièrement les Basses-Pyrénées, l'Hérault, l'Aude et le Bas-Rhin. Un nombre considérable de permis de recherches a été accordé. Mais les résultats ont été, jusqu'ici, de peu de valeur. De nombreuses déchéances ont été prononcées, et il est également fréquent que des titulaires de permis renoncent à leurs droits.

(Cette question des sondages a, d'ailleurs, amené la Cour des Comptes à présenter des observations dans son rapport au Président de la République, l'O.N.C.L. vendant, dans le commerce les huiles extraites, lorsque les travaux étaient couronnés de quelque succès. Mais, ces ressources n'étaient pas prévues dans les textes organiques, donc les huiles n'auraient pas dû être mises en vente, toutes opérations commerciales étant interdites à l'Office.)

Les recherches des concessions coloniales ont été plus fructueuses que ce soit en Tunisie, en Algérie, au Maroc, en Afrique Equatoriale Française, ou à Madagascar.

Au Maroc, dès la fin de la guerre, quelques forages ont été entrepris par des sociétés privées qui, après quelques années, devant l'importance des travaux et des frais, abandonnèrent leur tâche. Le *Bureau des Recherches et Participations Minières* prit alors l'œuvre à sa charge, avec la collaboration de certaines sociétés, dont la *Compagnie Française des Pétroles* et l'O.N.C.L. En 1934, un puits a été dé-

couvert, qui donne 250 tonnes par jour. Son exploitation commerciale n'est pas encore commencée, ce qui donne lieu à de nombreuses critiques: on y voit une des conséquences du malthusianisme économique exercé par les grands trusts pétroliers dont certains jouissent encore en France d'un excès de protection.

En A.E.F. et à Madagascar, les prospections, menées sur une moins grande échelle, ont donné des résultats moindres. Mais, le 1^{er} octobre 1932, une convention approuvée par décret du même jour, a été établie entre le Gouvernement Général de Madagascar, le Directeur de l'O.N.C.L. et le Directeur de la Compagnie Française des Pétroles.

Une association en participation est constituée à l'effet: 1° d'effectuer tous travaux d'études et de recherches pétrolifères dans une zone déterminée, et 2° de mettre en valeur les concessions de mines qui, en cas de découverte de gisements seront accordées de droit au Gérant de l'association.

Il nous semble intéressant de nous arrêter quelque peu sur cette convention, type de celles que l'Office passe avec des sociétés privées. Il s'agit d'un exemple de ces nombreuses sociétés qui ont reçu de l'Etat un concours financier et qui, de ce fait, sont soumises à une certaine tutelle de sa part. Nous verrons ainsi comment l'Office défend ses intérêts, et par suite, l'intérêt national (8).

De telles conventions sont indispensables pour un double motif: l'exécution des sondages nécessite l'investissement de capitaux importants et un personnel spécialisé, par ailleurs,

(8) Ce n'est d'ailleurs pas seulement en matière coloniale que l'Office passe de ces contrats d'association: il est également intéressé à la *Compagnie Française de Raffinage* et, naturellement à la *Compagnie Française des Pétroles* (C. F. P.)

le plan des travaux, une fois arrêté, doit pouvoir être exécuté sans que des défaillances d'ordre financier soient à craindre. Il est aussi légitime que les auteurs de premières recherches puissent profiter de leurs efforts.

Dans l'association, la colonie de Madagascar et l'O.N.C.L. apportent « le bénéfice des travaux et études géologiques déjà effectués par eux en vue de la recherche d'hydrocarbures liquides ». Ils s'engagent à mettre à la disposition du gérant de l'association un matériel de forage. Le capital initial comprend 1.532 parts incessibles de 1.000 francs, dont 375 sont attribuées à la colonie et à l'Office en rémunération de leurs apports.

Les autres parts sont souscrites en numéraire à raison de 750 par la Compagnie Française des Pétroles, 16 par l'O.N.C.L. et 16 par la colonie.

C'est donc la C.F.P. qui apporte la plus grande partie de l'argent liquide. Elle a d'ailleurs deux Membres dans le Conseil de Gestion, et les autres participants un seul. Ces quatre Membres élisent parmi eux un Président, représentant de l'Office dans tous les actes de la vie civile, et gérant de l'Association. Le Conseil de Gestion détermine les travaux à effectuer, les négociations à entreprendre et les dépenses à engager. Il prend toutes décisions concernant la direction technique.

Il se réunit toutes les fois qu'il est nécessaire, mais au moins deux fois par an sur convocation du Président. Les décisions sont prises à la majorité des voix (sauf la réduction ou l'augmentation du capital, ou la prolongation de la durée de la Convention établie pour trois ans, qui requièrent l'unanimité), la voix du Président étant prépondérante en cas de partage égal.

Le partage des recettes éventuelles, ou la répartition des actions créées lors de la mise en valeur des concessions

découvertes, se fait proportionnellement au nombre de parts détenues par chacun des participants.

En cas de défaillance de l'un des co-contractants, l'Association ne sera pas considérée comme dissoute, mais les biens généralement quelconques, gérés par le Conseil de Gestion, deviendront la propriété des deux autres participants.

Il est accordé au gérant de l'Association, un droit exclusif de recherche des mines dans un périmètre déterminé par décret. Suivant les règles générales des concessions minières, le partage, la cession partielle ou totale du permis de recherches, sont interdits. Mais, la taxe superficielle et la redevance proportionnelle des concessions découvertes sont remplacées par une participation de la colonie aux bénéfices: au maximum 15 %.

L'Association, ainsi formée, se trouve évidemment soumise au décret-loi du 25 octobre 1935, qui réorganise la tutelle des Sociétés d'économie mixte (9).

Par de telles conventions, l'Etat s'assure, dans de bonnes conditions, des sources possibles de combustibles liquides. Il engage lui-même peu de capitaux, que ce soit par l'intermédiaire de l'Office ou par celui de la colonie. Il se préserve, d'autre part de la concurrence possible de sociétés industrielles étrangères, puisqu'il a le permis exclusif dans le périmètre délimité.

Mais, par le contrôle puissant exercé sur la Compagnie Française des Pétroles (les Membres du Conseil d'Administration sont agréés par l'Etat, qui nomme deux Commissaires du Gouvernement, ayant droit de veto suspensif)

(9) Voir *infra*, p. 180.

l'Etat s'assure le plus grand profit de l'opération, laissant courir les risques aux capitaux privés.

CONCLUSION

113. — La Compagnie Française des Pétroles, Société aux puissantes ressources financières, pouvant se permettre d'importantes immobilisations, pouvant lutter contre les trusts étrangers, et l'Office National des Combustibles Liquides, organe de liaison, d'étude et de contrôle, sont les deux instruments complémentaires de notre politique du pétrole.

Sans doute reproche-t-on parfois à l'Office de tirer le plus clair de ses revenus de certaines taxes distraites du budget général. Mais, un service ministériel pourrait-il agir avec autant d'indépendance, avec autant de compétence technique et de largeur de vues?

Ces trois points constituent la justification principale de l'institution des Offices.

Il faut reconnaître, en l'occurrence, que dans un domaine aussi neuf que celui-ci, ou tout était à organiser, les résultats obtenus ne sont pas négligeables. L'Office, autonome, mais cependant, entretenant toujours des relations étroites, avec les milieux ministériels a, par son action directe ou indirecte, donné à la France une armature solide — la première qu'elle ait eue — pour son ravitaillement en pétrole.

Il faut ajouter que l'Office a toujours eu une Direction stable. Les Administrateurs qui sont à sa tête depuis sa création ont eu la possibilité de mener à bonne fin la « politique » prévue.

Des progrès peuvent, sans doute, encore être réalisés, mais cet exemple ne nous paraît pas un argument en faveur de la suppression des Offices.

CHAPITRE II

L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES TABACS

(Loi du 7 août 1926)

SECTION I. — *La Caisse Autonome d'Amortissement.* — 114. Les régimes antérieurs. — 115. Projets de réformes. — 116. La Caisse autonome d'amortissement. Son organisation. — 117. Consécration constitutionnelle.

SECTION II. — *Le Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs* — 118. Pouvoirs du Conseil d'administration. — 119. Organisation du Comité Technique. — 120. Ses pouvoirs. — 121. Le Conseil Consultatif des Tabacs. — 122. Le Directeur Général de l'Exploitation Industrielle des Tabacs. — 123. — Ressources de la Caisse autonome. — 124. Gestion financière.

SECTION III. — *Résultats de la Gestion de la Caisse Autonome.* — 125. Produit du monopole des Tabacs. — 126. Quelques raisons du succès de l'œuvre du S. E. I. T. — 127. Améliorations dans l'organisation de la Caisse. — 128. Personnel. — 129. Tabacs Indigènes. — 130. Tabacs coloniaux. — 131. Tabacs exotiques. — 132. Manufactures de tabac. — 133. Le service de vente. — 134. Le crédit aux débiteurs. — 135. Conventions avec l'Administration des Contributions Indirectes. — 136. La publicité. — 137. L'exportation.

SECTION IV. — 138. *Conclusion.*

SECTION I

LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT

114. — Le tabac fut, dès l'origine, matière soumise aux regards du Fisc (1). Un impôt fut établi pour la première fois en 1629, et, dès 1674 existait un monopole de fabrication et de vente: ce privilège était affermé. Après avoir subi beaucoup de vicissitudes durant la révolution et l'Empire, le monopole réapparaissait en 1810. Il était exploité directement au profit de l'Etat par la Régie des Droits Réunis. Ce régime subsista dans ses grandes lignes jusqu'en 1926.

Il se caractérisait par ce fait que le monopole dépendait simultanément de deux administrations. Achats et fabrication incombaient à l'Administration des Manufactures de l'Etat, tandis que les services de la vente étaient assurés par celle des Contributions Indirectes. De cette dualité de Direction, ne pouvaient découler que des conséquences déplorables et pour l'Etat, qui aurait pu réaliser des bénéfices plus importants, et pour le public, qui aurait pu être mieux servi.

(1) Ceci pas seulement en France. Tous les pays ont recours au Tabac pour se procurer des recettes budgétaires. La Suisse est le seul pays où le tabac n'est pas frappé d'un droit spécial, mais, il est cependant assujetti à un droit de douane très élevé. Cf. à ce sujet: Maurice ISRAEL: *Revue Politique et Parlementaire*, octobre 1933, page 72. « *Le régime fiscal des tabacs dans différents pays* ».

115. — Pour transformer ce monopole purement fiscal, trop rivé aux méthodes administratives, en monopole industriel et commercial, fut nommée une Commission extra-parlementaire, présidée par M. SERGENT. M. André Citroën, déposa, en 1925, un remarquable rapport qui se prononçait pour le maintien du monopole sous la forme d'un Office national industriel, solution inspirée par la création, l'année précédente, de l'Office de l'Azote.

La Direction Générale des Manufactures présentait aussi un projet d'Office (2). L'Office aurait eu le monopole de la fabrication et de la vente réunies sous une Direction unique. Il aurait été investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière, aurait eu la faculté d'émettre des obligations, et devait échapper aux règles de la comptabilité publique, et au contrôle des dépenses engagées. Le contrôle de l'Etat se serait exercé sur les prévisions budgétaires, la nomination du Conseil d'Administration et la gestion industrielle. Cette réorganisation avait pour but de restaurer l'autorité aux différents échelons de la hiérarchie, et de supprimer les inconvénients graves issus de l'excès de centralisation: les directeurs locaux devaient autrefois en référer à l'administration centrale pour tous marchés supérieurs à 5.000 francs, et le Directeur général devait en référer au Ministre pour toute dépense excédant 12.000 francs, même pour des questions techniques.

Les graves événements financiers qui se déroulaient en France depuis la guerre, et qui atteignirent en juillet 1926 (3) leur maximum d'acuité, amenèrent la création de

(2) Rapport Louis DOUSSET, sur le budget des Finances. Doc. Parl. N° 141. Sénat 1925.

(3) Cf. VILLARET. — *La Caisse Autonome d'Amortissement*. Thèse Paris 1903, page 45.

la *Caisse autonome de Gestion des Bons de la Défense Nationale, d'Exploitation Industrielle des Tabacs, et d'Amortissement de la Dette Publique*.

Cette institution appelée plus brièvement « *Caisse Autonome* » ou « *Caisse d'Amortissement* », créée sous la pression des événements, devait gérer le monopole des Tabacs, sous une forme à peu près semblable à celle présentée par le projet d'Office de 1925.

116. — La Caisse autonome d'amortissement est créée par la loi du 7 août 1926. Elle est chargée par ce texte :

1° D'assurer le service des intérêts du remboursement et du renouvellement des bons de la Défense Nationale.

2° D'exploiter, jusqu'à l'amortissement complet des bons de la défense nationale, et des obligations que la Caisse sera autorisée à émettre, le monopole des Tabacs (achats, fabrication, vente).

A ces attributions originales, d'autres furent ajoutées par des lois ou décrets postérieurs (4).

La Caisse autonome est administrée par un Conseil d'administration composé d'un Président et de 20 membres. Les vingt membres sont répartis en deux groupes de dix :

— Le *Comité Financier*, plus spécialement chargé de la gestion des bons de la défense nationale, et de l'amortissement de la dette publique, présidé par un Administrateur élu par le Sénat pour quatre ans, et rééligible.

(4) Cf. BOCA. — *La Caisse Autonome d'Amortissement*. Thèse Lille 1935, page 54 sq.

Parmi ces lois, les plus importantes furent celles du 30 décembre 1928 (qui étend l'amortissement à l'ensemble des fonds publics) et celle du 7 avril 1930 modifiée le 31 mars 1931 (qui donne à la Caisse toute liberté d'action pour concourir à l'amortissement de la Dette publique).

Ce Comité comprend, entr'autres: le Gouverneur de la Banque de France, le Directeur Général de la Caisse de Dépôts et Consignations, le Directeur du Mouvement Général des Fonds, le Syndic de la Compagnie des Agents de Change de Paris, le Président de l'Association Nationale de Porteurs de Valeurs mobilières.

— Le *Comité Technique* « est plus spécialement chargé de l'exploitation du monopole des Tabacs » (art. 2). Son Président est choisi parmi ses membres et nommé par arrêté du Ministre des Finances pour un an. Son mandat est renouvelable.

Ce Comité comprend:

Trois Membres représentants du Ministre des Finances, dont obligatoirement le Directeur Général des Contributions Indirectes et le Directeur Général du Budget,

Le Directeur Général de l'Exploitation Industrielle des Tabacs,

Un Membre désigné par l'Académie d'Agriculture,

Un commerçant et un industriel désignés par l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce,

Trois membres choisis par le Ministre des Finances dans le Conseil Consultatif des Tabacs (dont un représentant des planteurs de tabac, et un des débitants, agents de culture ou personnel ouvrier.)

Le Président du Conseil d'Administration de la Caisse Autonome est nommé par décret rendu sur proposition du Ministre des Finances.

Il faut remarquer que, d'après l'article 5 du décret du 13 août 1926, aucun Membre du Conseil ne peut être, soit Administrateur, soit au service d'une entreprise fournisseur du S. E. I. T.

117. — A diverses époques, et dans divers pays, des Caisse d'Amortissement avaient été créées. Elles avaient tou-

jours donné lieu aux mêmes déboires: la Caisse ayant des ressources spécialisées est une perpétuelle tentation pour l'Etat dont les besoins d'argent sont infinis. Aussi, M. POINCARÉ, pour donner plus de force au redressement financier qu'il opérait, pour relever plus rapidement la confiance et pour augmenter la valeur de la Caisse d'Amortissement, voulut lui donner une consécration solennelle en faisant entériner le principe de la loi du 7 août par l'Assemblée Nationale réunie à Versailles, fait ayant d'autant plus d'importance qu'il est plus rare.

Nous disons bien que c'est seulement le principe de la loi du 7 août qui est inscrit dans la Constitution. L'article unique, addition à la loi du 25 février 1875 se borne à conférer le caractère constitutionnel: 1° A l'autonomie de la caisse ; 2° A l'affectation à cette Caisse jusqu'à l'amortissement des bons de la Défense et des titres créés par la Caisse:

- a) des recettes nettes de la vente des tabacs,
- b) du produit de la taxe complémentaire et exceptionnel sur la première mutation, du produit des droits de succession et des contributions volontaires;

3° A la dotation annuelle minimum de la Caisse. Cette dotation est égale au montant des ressources ci-dessus énumérées au cours de l'année 1927. Si elle n'est pas atteinte, un crédit égal à l'insuffisance constatée sera inscrit au budget.

La plus grande valeur de cet article réside dans l'autonomie constitutionnelle dont est investie la Caisse d'Amortissement. Et même cette autonomie peut être annihilée par l'attribution à la Caisse de nouvelles charges qui limiteraient sa liberté de gestion: ses attributions originales n'ont pas été fixées constitutionnellement.

Lors de la discussion du projet à l'Assemblée Nationale, il a été également soulevé la question de la violation pos-

sible de la Constitution par le pouvoir législatif. Aucune autorité n'existe en France qui pourrait le contraindre à voter les impôts affectés à la Caisse Autonome. C'est parfaitement exact. Mais cette question sort du cadre de notre étude.

Il n'en reste pas moins que, quant au fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement, « il faut s'en rapporter pour beaucoup à la conscience du législateur et à la responsabilité qu'il assume devant la Nation » (5).

SECTION II

LE SERVICE D'EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES TABACS (S.E.I.T.)

L'exploitation industrielle des tabacs, objet de notre étude, ne constitue qu'une partie des attributions de la Caisse, spécialement gérée par le Comité Technique. Mais, cette partie est inséparable du tout. Les textes organiques n'attribuent pas spécialement telle ressource, ou tel pouvoir, à l'un des Comités, Financier ou Technique, mais au Conseil d'administration.

118. — C'est le Conseil d'administration qui prend toutes les décisions relatives au service des Tabacs, comme au service de l'amortissement de la Dette Publique, qui dresse l'état de prévisions, surveille l'emploi des fonds, remet un rapport annuel au Ministre des Finances.

(5) VILLARET. — Op. cit., p. 63.

Aussi serons-nous obligés de ne jamais perdre de vue son organisation — décrite plus haut — et ses pouvoirs.

Il exerce un contrôle supérieur sur la gestion de la Caisse autonome et peut, pour cela, user de tous les moyens de vérification auxquels il croit devoir recourir.

Il autorise les actes de gestion pour lesquels délégation spéciale n'a pas été donnée.

A chaque vacance d'emploi des Inspecteurs Généraux des Manufactures de l'Etat, il adresse au Ministre, par l'intermédiaire du Directeur Général Technique, une liste de trois candidats. La nomination est faite par décret (décret du 1er avril 1935).

Il soumet au Ministre des Finances toutes les mesures qui lui paraissent profitables à la bonne marche du monopole : modifications aux conditions de recrutement, d'emploi, de rémunération, d'attributions du personnel, modifications à la législation sur le tabac, achat, entretien, vente des établissements utilisés par les Manufactures de l'Etat.

Enfin, tous les contrats relatifs à l'exploitation industrielle des tabacs sont approuvés par le Conseil d'Administration.

I. — *Le Comité technique.* — Nous avons vu la composition et les attributions essentielles du Comité technique. Faisons remarquer qu'il a pour fonction principale d'administrer le service d'exploitation industrielle des tabacs — et des allumettes depuis le décret-loi du 21 septembre 1935 (S. E. I. T. A.) — à la tête duquel se trouve place le Directeur Général Technique.

110. — *Organisation du Comité Technique.* — Tous les Membres du Conseil d'administration, donc du Comité Technique, sont nommés pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans.

Le Comité Technique se réunit, soit sur la convocation de

son Président, soit sur celle du Président du Conseil d'administration, mais le nombre minimum de ses réunions n'est pas fixé.

Les délibérations sont prises à la majorité des Membres présents, le Président ayant voix prépondérante en cas de partage égal des suffrages. Son Président jouit en outre d'un pouvoir particulier qu'on ne trouve guère chez les autres Offices : il peut demander le renvoi de toutes les délibérations au Conseil d'Administration. Ce renvoi a lieu de droit.

120. — *Pouvoirs du Comité technique.* — Le Comité technique est investi de pouvoirs non strictement déterminés qui lui sont délégués par le Conseil d'administration. Il peut, lui-même, dans la limite où il est autorisé à le faire, subdéléguer par mandats spéciaux certaines de ses attributions. Ces délégations sont données pour un an et peuvent être renouvelées.

Le Comité Technique est le grand maître du monopole des Tabacs, et particulièrement de la gestion industrielle de ce monopole. « Il arrête les programmes généraux et les conditions générales d'achats de tabacs en feuilles exotiques et de fournitures, les programmes de fabrication, ainsi que ceux de transformation des bâtiments et de l'outillage » (Décret du 13 août 1926, art. 10).

Le Comité Technique, organe de décision, est assisté d'un organe consultatif : le Conseil consultatif des Tabacs (art. 3, loi du 7 août 1926).

121. — *Le Conseil Consultatif des Tabacs.* — C'est un organe important, à considérer le nombre de ses membres : trente. Une représentation aussi nombreuse est généralement critiquée, et à juste titre, car les discussions ne peuvent y être que pénibles et souvent stériles.

Parmi ces trente Membres, certains sont élus (2 sénateurs

et 2 Députés, un Membre de l'Office National des Mutuels, un Représentant des débitants, quatre représentants des Planteurs, huit du personnel). Tous les autres, représentants de Ministres, sont nommés par le Ministre des Finances qui désigne également le Président.

Le Conseil Consultatif se réunit sur la convocation de son Président toutes les fois qu'il est nécessaire, et, en outre, si la majorité de ses Membres le demande.

Ce Conseil est, comme son nom l'indique, purement consultatif. Il est appelé à donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le Comité Technique, et obligatoirement sur les modifications envisagées aux lois et décrets relatifs à la culture et à l'achat des tabacs indigènes ou à la vente des tabacs fabriqués. Par sa composition, il paraît particulièrement qualifié pour cette fonction, puisqu'il comprend des représentants de toutes les corporations intéressées à la production, l'œuvre et la vente des tabacs, et des représentants des régies financières qui recherchent l'accroissement des ressources de l'Etat.

Ce Conseil peut également, de sa propre initiative, adresser au Comité Technique, des propositions et des vœux d'ordre général.

122. — L'organe exécutif est le *Directeur Général de l'Exploitation Industrielle des Tabacs*. Il est nommé par décret contresigné du Ministre des Finances, et d'après les propositions du Conseil d'administration (décret du premier avril 1935). Il fait partie, de droit, du Comité Technique.

Il assure l'exécution des décisions prises par le Conseil d'Administration et par les Comités et veille à la bonne marche du S.E.I.T.A. En outre, il est ordonnateur, concurremment avec le Directeur Général des Services Financiers, et il représente la Caisse Autonome dans les instances judiciaires. Toutefois, c'est le Conseil d'Administration

qui, en principe, agit lorsque l'instance est relative à la répression des fraudes.

II. — *Régime Financier.* — 123. La Caisse Autonome d'Amortissement, qui gère deux services distincts, l'un financier (Dette publique), l'autre industriel (Tabacs et Allumettes) a cependant une masse budgétaire unique et c'est le Conseil d'Administration qui est l'organe chargé d'équilibrer le budget et de répartir convenablement les crédits, suivant les besoins de chacun des services.

Les ressources de la Caisse Autonome sont de deux sortes. Les unes possèdent la garantie constitutionnelle, donc le législateur ne peut toucher au principe même de ces taxes; il n'en peut modifier que le taux. Ce sont:

— Le produit net des recettes des tabacs affecté spécialement au service des intérêts, et subsidiairement à celui de l'amortissement,

— Le produit de la taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation, instituée par l'art. 18 de la loi du 3 août 1926.

— Les produits des droits de succession,

— Les contributions volontaires,

— L'annuité budgétaire éventuelle qui doit être inscrite au budget en cas d'insuffisance des taxes sus-visées.

La taxe sur la première mutation et les droits de successions, peuvent être payés en titres de rentes, ou bons du Trésor ou de la Défense Nationale. Ces valeurs doivent être alors annulées, ce qui est un moyen d'amortir la dette flottante ou à terme.

Les autres ressources sont attribuées par la loi du 7 août 1926 :

— Tous excédents de recettes sur les dépenses du budget général constatés en clôture d'exercice, qui seront versés à la Caisse dès que les comptes en auront été arrêtés.

— Dons et legs.

— Produit des loteries.

— Solde actif laissé par la liquidation de la Caisse d'Amortissement instituée par la loi du 28 avril 1816,

— Et toutes ressources supplémentaires que les Chambres affecteraient ultérieurement à la dotation de la Caisse.

L'attribution à un organisme indépendant du Parlement d'un total de ressources de plusieurs milliards n'a pas été sans soulever des critiques, et par la suite, des contestations s'élevèrent au sujet de certaines ressources de la Caisse. C'est ainsi que dès décembre 1926, des discussions naquirent à propos d'un projet de réduction de l'assiette de la taxe sur la première mutation (6), mais, il fut reconnu que le Parlement avait bien le droit de modifier les modalités de l'impôt sans toucher à son principe. Plus tard, les excédents de recettes du budget général « tels qu'ils apparaissent lorsque les comptes ont été arrêtés » ont été également causes de difficultés. Certains voulaient attendre la promulgation de la loi des comptes, c'est-à-dire plusieurs années après l'exercice considéré, pour fixer le montant des excédents, le Parlement étant libre, jusque-là, de l'employer selon son bon plaisir. Et c'est ainsi que des dépenses supplémentaires ont été imputées sur des exercices déjà clos: la loi du 16 juillet 1927 ouvre, au titre de l'exercice 1926 un crédit de 898 millions pour le relèvement des traitements, la loi du 14 janvier 1930 ouvre un crédit d'un milliard au budget de 1929 pour la Défense Nationale. Et, cependant « il n'est pas douteux que la Caisse a droit à l'excédent laissé par le budget au moment où l'exercice est clôturé, et que les délais

(6) Proposition Landry, soustrayant à la taxe les acquisitions faites par les emprunteurs de Sociétés de Crédit Immobilier.

prévus n'ont pour objet que de permettre d'arrêter les comptes, sans pouvoir les modifier » (7). On peut, toutefois, répondre que l'attribution des excédents budgétaires à la Caisse n'est pas prévue par une loi constitutionnelle et, par suite, que le législateur peut toujours revenir sur ce qu'il a fait.

A côté de ces ressources ordinaires, permanentes et périodiques, la Caisse peut se faire consentir des avances et émettre des titres gagés sur les recettes des tabacs. L'émission de ces titres est autorisée par décret présidentiel, après avis du Conseil d'administration de la Caisse. Ces titres sont, en général, assimilés aux valeurs de l'Etat français. Ils bénéficient des mêmes exonérations fiscales que les Bons de la Défense.

124. — Tous les crédits attribués à la Caisse autonome sont utilisés, suivant les prescriptions d'un état de prévision dressé par le Conseil d'administration et soumis à l'approbation du Ministre des Finances.

Cet état doit comprendre distinctement les deux services : Financier et Technique.

La réorganisation du monopole des Tabacs a eu pour objet essentiel la transformation d'un service administratif en un service industriel. Les lois et usages du commerce sont donc largement appliqués. Les écritures sont tenues en partie double, et les comptes de l'Exploitation Industrielle des Tabacs sont divisés en deux sections. L'une relative à l'exploitation, l'autre aux immobilisations.

Le capital initial du S.E.I.T. comprenait tous les biens meubles ou immeubles, le matériel d'exploitation, les approvisionnements en matières premières et produits fabriqués appartenant au monopole des Tabacs.

(7) ALLIX. — *Op. cit.*, p. 955.

Il n'existe pas, ici, d'Agent comptable, mais un « Caissier général », chargé du maniement des deniers et des titres. Comme tous les comptables d'ailleurs, il doit verser un cautionnement, est soumis aux vérifications de l'Inspection des Finances; et fournit un compte de gestion justiciable de la Cour des Comptes.

Mais, la Caisse Autonome et le Trésor sont liés par des rapports très étroits qui se manifestent dans le concours apporté par les comptables publics aux opérations de la Caisse: « Ces rapports sont identiques à ceux régissant les comptables supérieurs du Trésor avec la Caisse des Dépôts » (8).

Les Trésoriers Payeurs Généraux perçoivent pour la Caisse le produit de l'exploitation du monopole des tabacs et des droits de succession. Mais ils ne participent pas directement au paiement des dépenses du monopole des tabacs: ce service est assuré par l'Administration des Contributions Indirectes.

Enfin, le Caissier établit un inventaire, le compte pertes et profits et le bilan. Il dresse un compte correspondant à l'état de prévision, comprenant toutes les recettes et les dépenses effectuées. Ce compte est adressé à la Cour des Comptes dans les six mois suivant l'expiration de la gestion annuelle.

La Caisse possède à la Banque de France un compte courant spécial, distinct de celui du Trésor.

La gestion de la Caisse autonome est soumise au contrôle financier institué le 25 octobre 1935 (9). Il résulte de la cor-

(8) COURTÈS. — *Op. cit.*, t. 1, p. 297.

(9) Le contrôle des dépenses engagées n'a jamais existé auprès de la Caisse d'Amortissement. Son institution serait d'ailleurs trop hostile au principe d'autonomie.

responsabilité échangée entre le Ministre des Finances et le Vice-Président de la Commission des Offices, que cette dernière n'a en vue que le seul examen du Comité Technique de la Caisse autonome. Par suite, les fonctions du contrôleur financier seront limitées au S.E.I.T.A. Mais, il est bien entendu que ce contrôle financier ne devra en rien diminuer l'autonomie de la Caisse: le contrôleur n'aura aucun droit de veto ni de visa, et ne prendra connaissance des documents que pour recueillir les éléments d'information qui lui seraient nécessaires.

SECTION III

RESULTATS DE LA GESTION DE LA CAISSE AUTONOME

La nouvelle organisation du monopole des tabacs a-t-elle répondu aux espoirs placés en elle? Nous pouvons répondre oui.

125. — Un argument irrésistible en faveur de notre affirmation est la simple lecture des bénéfices réalisés par le monopole avant et après 1926.

Résultats du produit du monopole des Tabacs (produit net) :

1920	813.970.000 francs
1922	1.198.352.000 francs
1924	1.483.309.000 francs
1925	1.935.923.000 francs
1927 (10)	3.586.573.000 francs

(10) Période de 15 mois, du premier octobre 1926 au 31 décembre 1927.

1928 (11)	3.163.155.000 francs
1929	3.518.067.000 francs
1930	3.347.238.000 francs
1931	3.479.751.000 francs
1932	3.425.614.000 francs
1933	3.326.120.000 francs
1934	3.524.528.000 francs

La différence entre les bénéfices de 1925, dernière année complète de l'ancienne organisation, et ceux de 1927, ramenés à un exercice normal, est dans le rapport de 2 à 3 (12). La conjoncture économique, quant au marché du tabac n'avait pas subi, dans l'espace de ces deux années des variations susceptibles de produire un tel changement. C'est tout à l'honneur de la Caisse autonome d'avoir su et d'avoir pu, dès les premiers mois de son fonctionnement, transformer de si heureuse façon un service administratif ancien et attaché à ses règles traditionnelles, en une *exploitation industrielle* de premier ordre.

Si nous constatons, après une progression constante, un fléchissement dans les recettes en 1930, première année de crise en France, un relèvement a eu lieu dès 1931, consécutif aux mesures prises d'urgence pour pallier à la situation née des nouvelles circonstances. En 1932 et 1933, nouvelle baisse, mais l'exercice 1934, quoique toujours dans la période de crise, voit les bénéfices arriver à un niveau encore jamais atteint: plus de 3 milliards et demi.

Ces résultats remarquables proviennent, essentiellement,

(11) Retour à une période de douze mois.

(12) Il faut remarquer que la progression des recettes dans le S. E. I. T. a été constatée mensuellement dès octobre 1926 (octobre 1926: 220.000 francs, décembre 1927: 350.000 francs).

de la réunion, sous une direction unique, des services autrefois séparés des achats et fabrication d'une part, et des ventes d'autre part. Si l'administration des Manufactures de l'Etat à qui incombait le premier service avait à remplir une tâche pour laquelle elle apparaissait compétente, les ventes des produits fabriqués n'étaient qu'une des multiples attributions de l'Administration des Contributions Indirectes. Cette importante régie financière l'accomplissait *administrativement*, n'ayant nul intérêt direct et immédiat à développer le domaine et le volume de son activité.

126. La Caisse autonome avait et a encore beaucoup plus d'ambitions. Créée dans un de ces moments tragiques où le peuple français a accoutumé de tout sacrifier à l'intérêt général, elle avait un but : amortir la dette publique, tâche indispensable pour revenir à de saines finances, une source très importante de recettes : la gestion du monopole des tabacs, qui, pour répondre du mieux possible à sa fonction essentielle devait assurer le maximum de rendement.

L'administration de la Caisse autonome a fourni tous ses efforts pour remplir sa double mission (13).

Alliée à cette cause d'ordre psychologique, existait une seconde raison n'ayant pas moins d'importance. La Caisse voulait se montrer digne de la confiance qu'on lui faisait en lui attribuant le service des tabacs, service dont les modalités étaient depuis si longtemps controversées. C'était, pour ses dirigeants — M. POINCARÉ avait fait appel à leur dévouement et ne leur accordait aucune rétribution quelconque — une question d'amour-propre que de mener au

(13) Nous n'examinons pas dans cet ouvrage la première mission (amortissement de la dette publique).

succès la tâche qui leur était assignée (14). Leurs efforts n'ont pas été vains.

Nous pouvons examiner les résultats des mesures prises par le S. E. I. T. dans le domaine administratif (organisation générale, personnel) et technique (culture des tabacs, achat, fabrication, vente).

1° *Organisation Générale.*

127. — Dès la première année de fonctionnement, le Comité Technique a précisé ses règles organiques : établissement de règlements intérieurs, nomination et rétribution des secrétaires, et toutes mesures de détail.

Il a établi les pouvoirs qu'il déléguaient au Directeur Général Technique: mandatement des dépenses, fixation des conditions de vente à l'étranger, autorisation des dépenses dans la limite des crédits disponibles.

Il a institué une Commission spéciale dite « *Commission des marchés* », chargée de donner son avis sur tous les marchés supérieurs à 60.000 francs sur les modifications susceptibles d'y être apportées dans le cours de leur exécution, sur toutes questions que le Directeur Général ou le Comité Technique jugeraient opportun de lui soumettre. Cette Commission est présidée par le Président du Comité Technique. Elle se réunit en principe une fois par semaine.

2° *Personnel.*

128. — La question du personnel était un des problèmes les plus délicats devant lesquels se trouvait placée la Caisse

(14) Comme quoi l'absence d'intérêt des administrateurs, souvent reprochée aux entreprises d'Etat peut produire les mêmes effets que l'intérêt que possède un chef d'entreprise privée dans son exploitation particulière.

autonome. Les grèves avaient été fréquentes, et « l'administration du monopole se trouvait impuissante devant les exigences abusives du personnel groupé en syndicats » (15) puissants et protégés.

Bien que l'article 6 du décret du 13 août prévoie que le Conseil d'Administration nomme, sur la proposition du Directeur Général, et révoque, les agents supérieurs de ce service, le mode de nomination antérieur a été maintenu jusqu'en 1935. C'est que la Caisse autonome était très strictement limitée par la loi du 7 août (article 10, 2^o) « maintenant les droits acquis du personnel de fabrication et de vente ». Cependant, après avis du Conseil d'Etat et d'une Commission comprenant des représentants du Ministre des Finances et du Conseil d'Administration de la Caisse autonome, un décret a été promulgué le 1^{er} avril 1935. Aux termes de ce décret, le Conseil d'Administration de la Caisse adresse au Ministre les propositions en vue de la nomination du Directeur Général du S. E. I. T.; cette nomination est prononcée par décret. Les Inspecteurs Généraux du S. E. I. T. sont choisis par le Ministre des Finances, sur une liste de trois Ingénieurs en Chef, présentée par le Conseil d'Administration. Les autres fonctionnaires et agents conservent intégralement leur statut antérieur.

C'est sur ce point que la Caisse autonome diffère le plus profondément d'une entreprise privée. Elle est assujettie à des mesures rigoureuses, obstacle infranchissable à une indépendance désirable.

Le désir de la Caisse de s'affranchir de ces servitudes

(5) BABY. — *La Caisse Autonome d'Amortissement*. Thèse Toulouse 1932, page 101.

excessives ne l'a point empêchée de s'occuper de l'amélioration de la situation du personnel ouvrier. Les salaires furent élevés le premier août 1926, comme ceux de tous les fonctionnaires. Les nouvelles échelles de salaires, définitives, ont été arrêtées par le Ministre le 31 mars 1928.

Les taux des indemnités accordées aux ouvriers appelés à accomplir une période de service militaire furent doublés.

Le nombre de jours ouvrables de congé a été porté de 12 à 15.

Le service médical a été amélioré (secours spéciaux aux ouvriers atteints de tuberculose).

Enfin un nouveau régime de retraites a été établi par décret du 15 décembre 1928.

3° Cultures et achats de tabac.

Les services de fabrication utilisent des tabacs de trois espèces: indigènes, coloniaux et exotiques, et cherchent à absorber la plus grande quantité possible de produits français ou coloniaux au lieu de produits étrangers. Les compositions des différents produits fabriqués sont révisées au début de chaque année, en considération des ressources fournies par la récolte indigène et par celle de l'Algérie et de nos colonies — mais cela tout en maintenant aussi constantes que possible leurs qualités spécifiques aux divers produits fabriqués.

129. — Un des premiers soucis du S. E. I. T. a donc été le développement de la culture indigène. Dans les premières années de son fonctionnement la majorité, sinon la totalité des demandes de cultures ont été accordées, et même des plantations de tabac ont été faites dans les départements où elles étaient jusqu'alors inconnues (Seine-et-Oise). Mais le Service a toujours veillé à ce que l'étendue des plantations

ne donne pas des quantités excédentaires dont il n'aurait pas eu l'utilisation. Sur avis du Conseil consultatif des Tabacs, les demandes trop nombreuses ces derniers temps ont été refusées: une dispersion de la culture entraînerait une baisse de la qualité des tabacs et un surcroît de dépenses pour la Caisse d'amortissement.

C'est, non seulement au développement, mais encore à l'amélioration de la culture qu'ont tendu les efforts du S.E.I.T. A cet effet, diverses mesures ont été prises:

— *Instruction technique des agents de surveillance.* — Pour accroître leurs capacités, un cours d'agronomie a été institué à l'Ecole d'application.

Des travaux pratiques de botanique, des séances d'examen détaillé des divers tabacs en feuilles mondiaux ont été prévues. Deux ingénieurs diplômés de l'Institut National Agronomique, ont été incorporés dans le corps des agents de culture.

— *Etudes scientifiques:* étude de la localisation de la nicotine dans les graines et la plante verte de tabac, de la teneur des divers tabacs mondiaux en résines, cires et huiles essentielles.

Pour soigner la qualité des produits mis en vente, et assurer la constance de leur goût, la production indigène a été classifiée en « crus ».

Des recherches ont été entreprises pour la constitution de plants hybrides, de meilleure valeur industrielle ou commerciale. La question des maladies et parasites du tabac et leurs remèdes, ont fait l'objet de nombreux travaux (Wild fire — ver gris — orobanche).

L'Institut experimental de Bergerac a été agrandi et rénové. C'est là que sont étudiés les meilleurs moyens de traitement des tabacs, et aussi que sont sélectionnées des varié-

tés nouvelles, destinées à être cultivées en grand dans certaines régions bien délimitées.

De nouveaux champs d'expériences ont été créées, en tr'autres en Alsace, dans le Bassin Parisien, etc...

Un *service de l'expertise* tenant de nombreuses séances de travaux pratiques, destinées aux contrôleurs adjoints de culture, étudie le tabac sous sa forme commerciale.

— Enfin, dans un autre ordre d'idées, la loi du 6 janvier 1929 a institué la *réassurance* des Compagnies d'Assurances départementales des planteurs de tabac, contre la grêle. Les planteurs sinistrés se voient indemnisés dans la proportion de 40 à 80 %, même si les ressources des caisses locales sont insuffisantes. Cela, grâce à un fonds commun de réassurance qui est alimenté par les Caisses départementales, et par la Caisse autonome.

130. — Les tabacs coloniaux proviennent essentiellement d'Algérie et de Madagascar. Le S. E. I. T., s'était également intéressé à la culture en Indo-Chine et au Cameroun. Mais, les résultats, de ce côté, n'ont jamais été bien importants.

En Algérie, le Service fait ses achats par l'intermédiaire de trois coopératives (*Tabacoops*) de planteurs (coopératives, Kabyle, de la Mitidja, de Bône) possédant, elles aussi des stations d'essais et sélectionnant leur production en accord avec la Caisse autonome.

A Madagascar, a été envoyée une mission de sept membres, chargée de faire les travaux de prospection et des achats. Un décret du 16 novembre 1932 a institué dans l'île le monopole de culture.

131. — Les achats de tabacs exotiques sont allés constamment en diminuant (16). Les tabacs importés provien-

(16) De 35 millions de kilos en 1927, à 15 millions en 1934.

tiennent généralement des Etats-Unis, des Indes Néerlandaises, du Brésil et des Pays Balkaniques ou Orientaux.

Les achats sont souvent faits par des ingénieurs envoyés en mission (Mission d'achat des Etats-Unis et de la Havane, de Saint-Domingue, de Hollande, etc...)

Dans ce domaine, la politique suivies par le S. E. I. T. est conduite en collaboration avec les Ministères des Affaires étrangères et du Commerce. C'est ainsi qu'une proportion importante des achats effectués a apporté des facilités à notre commerce extérieur en servant à gager des avantages douaniers (Grèce, Bulgarie, Turquie), et à alimenter des Caisses de compensation (Grèce, Bulgarie, Turquie, Hongrie).

L'administration des tabacs a poursuivi l'étude de l'extension des moyens d'emmagasiner (utilisation rationnelle et développement des différents magasins de transit), et des économies à réaliser sur les transports intérieurs des tabacs en feuilles. Les transports par voie fluviale étant très bon marché ont été développés (accord avec la H.P.L.M.): ainsi, en 1928, 300.000 francs d'économie ont été réalisés. Il s'en est suivi une modération des tarifs de la part des grands réseaux. Le 1er juillet 1934, un accord est intervenu entre les Compagnies de Chemins de Fer et le S. E. I. T., aux termes duquel, une ristourne progressive, susceptible d'atteindre 20 % des prix antérieurs, a été consentie, sous réserve d'un tonnage kilométrique minimum.

4° *Fabrication.*

132. — La Caisse autonome est à la tête de sept magasins de transit, 32 magasins de culture, 22 manufactures et 4 annexes, 1 atelier de construction à Limoges, 1 Institut expérimental à Bergerac et 1 « Service Central des constructions et des appareils mécaniques » à Paris.

Ces établissements ont été réorganisés suivant des méthodes modernes. Il a été procédé à l'achat de nouvelles machines et à la mise à l'essai d'outillage de conception moderne.

Le Service de l'Expertise a procédé à un contrôle très serré de la qualité des produits fabriqués dans les diverses manufactures et a mis en relief, pour chacune d'elles, les progrès à réaliser.

La production de la nicotine a été augmentée considérablement pour satisfaire les besoins de l'Agriculture qui était obligée de recourir fréquemment aux importations étrangères.

En tant que gérant d'une entreprise commerciale, le S. E. I. T. a tout fait pour plaire au public: création de nouveaux modèles de cigares et de cigarettes, nouvelle présentation des produits en coffrets de luxe, coffrets présentant des assortiments de diverses variétés. Au cours de l'année 1934 on a même commencé l'étude de la présentation de certaines cigarettes dans des boîtes sous-vide, spécialement en vue de l'exportation dans les pays tropicaux. Enfin, encore tout dernièrement a été créé le cigare de troupe.

5° Vente.

C'est à cet égard que l'autonomie du S. E. I. T. a donné les plus brillants résultats. En effet, le législateur ne s'était presque pas préoccupé de l'organisation de ce service (17) et par suite, la Caisse d'amortissement a eu une entière liberté d'action.

133. — Les directives afférentes à l'organisation du ser-

(17) La loi du 7 août 1926 (art. 4) se borne à déclarer: « les prix de tabacs seront fixés par décret sur proposition du Conseil d'administration ».

vice de la vente, ont été tracées dans la séance du 18 mai 1927 par le Comité Technique, agissant en vertu de la délégation du Conseil d'Administration. L'organisation de la vente a été confiée à un organisme spécial du S.E.I.T. auquel ont été rattachés certains agents de l'administration des Contributions Indirectes.

Ce *Service des Ventes* doit assurer l'approvisionnement des entrepôts et des débits, veiller à l'état des stocks, stimuler l'activité des entreposeurs et débitants, veiller à l'aménagement des immeubles et du matériel des entrepôts. Il procède aux études préparatoires, à la fixation des tarifs, il propose les créations ou suppressions de produits, leur mode de présentation au public. Il organise la propagande sous toutes ses formes et à cet effet, gère les crédits de publicité. Il recueille les observations des consommateurs, des débitants et des entreposeurs et agit en conséquence.

Ce service est assuré par un Directeur spécial des ventes pour la région parisienne, et 17 directeurs régionaux, assistés de contrôleurs de manufactures chargés de l'inspection de la vente. Pour faciliter le travail de ces contrôleurs, des avances remboursables leur ont été consenties, pour leur permettre l'acquisition d'une voiture automobile.

134. -- Le S. E. I. T. pour développer la vente, a instauré un nouveau régime d'achat, favorable aux débitants de tabac. Jusque-là les débitants étaient tenus de payer au comptant la valeur des tabacs qui leur étaient livrés; ils devaient donc faire l'avance de sommes parfois importantes. Or, la pénurie des ressources les obligeait souvent à s'approvisionner seulement des variétés les plus courantes. Ils n'étaient donc pas en mesure de satisfaire la demande de produits supérieurs dont la vente est particulièrement rémunératrice. De plus, le peu d'importance des commandes entraînait

leur multiplicité, donc compliquait le travail des entrepreneurs et aggravait les frais.

Sur les conclusions du Conseil Consultatif, et du Comité Technique, le décret du 22 novembre 1927 a organisé la vente à crédit aux débiteurs. Le crédit accordé est proportionnel à la valeur moyenne des commandes faites par le débiteur pendant l'année précédente. Toutefois, pour les débiteurs des centres touristiques ou saisonniers, un crédit spécial est accordé pour les quatre mois correspondant à la saison. En contrepartie des avantages qui leur sont consentis, les débiteurs se voient imposer certaines obligations, telles que la constitution d'un stock en magasin correspondant à tout moment à la vente normale d'au moins cinq jours.

En outre, pour garantir la Caisse contre les risques à courir, un cautionnement a été exigé. A cet effet, s'est formée une Société Anonyme de Cautionnement Collectif agréée par la Caisse autonome « le Débit de Tabac », au capital de 1.800.700 francs.

135. — Pour unifier le service, la Caisse autonome a passé toute une série de conventions avec l'Administration des Contributions Indirectes qui conservait encore certaines attributions relatives au monopole des Tabacs. C'est ainsi qu'elle a obtenu de faire entrer dans sa mission propre l'initiative et la suite de toutes les questions relatives aux travaux à exécuter dans les entrepôts de tabacs fabriqués. Elle s'est également réservé le droit d'émettre ses observations et avis sur tout projet de création de débit de tabac dont serait saisie l'Administration des Contributions Indirectes, etc...

136. — Toute exploitation industrielle, aujourd'hui, prévoit des crédits spéciaux pour son budget de publicité. Le S. E. I. T. n'a pas failli à cette tâche. Il en a compris toute

l'importance pour le développement de son activité et l'accroissement de son chiffre d'affaires. En la matière, tout était à organiser: l'Administration des Manufactures de l'Etat n'avait pas été préoccupée jusque là par ces soucis trop modernes.

Le Comité Technique a donné un but précis à la publicité à laquelle il se livre: il a voulu déplacer la clientèle sur les produits qu'il avait le plus d'intérêt à vendre. Et il a réussi. Dans ce domaine, on est unanime à reconnaître qu'il est passé maître. Une preuve en est qu'il a été chargé de toute la publicité en faveur de la Loterie Nationale. Le S. E. I. T. n'a rien négligé pour développer son exploitation utilisant tous les procédés depuis la distribution classique des glaces et crayons, jusqu'au roman publicitaire.

Un des moyens les plus sûrs et les plus efficaces d'attirer le public a été la création ou la réorganisation d'un certain nombre de débits de luxe. Il faut citer le Bureau des Ventes Directes, installé avenue des Champs-Élysées, à des conditions peu onéreuses, grâce à une entente avec l'Office National du Tourisme, propriétaire de l'immeuble.

Des catalogues illustrés ont été édités et sont renouvelés chaque trimestre. Mis à la disposition des débitants et du public, ils donnent l'énumération de toutes les variétés des produits mis en vente, ainsi que les prix correspondants. La vente des produits du monopole dans les gares, foires, expositions, manifestations sportives a été développée après accord avec les Services des Contributions Indirectes.

La publicité directe a été réalisée sous toutes les formes possibles: échos et réclames dans la presse, affiches, placards dans les tramways et autobus, plaques métalliques et enseignes lumineuses fournies aux débitants, distribution d'objets publicitaires (canifs, étuis à cigarettes, fume-cigarettes, bloc-notes, calendriers, carnets de bridge, cendriers,

signets, coupe-papiers, couvre-livres, etc...) L'Administration a même été jusqu'à introduire des porte-mines dans les coffrets de cigares et des bâtons de rouge dans les boîtes de cigarettes « *Primerose* ».

L'emploi du cinéma et de la radiophonie a été largement développé. Plusieurs films documentaires ou purement publicitaires sont créés annuellement.

La S. E. I. T. a toujours développé sa réclame aux moments et lieux favorables: réclame des tabacs de luxe dans les villes d'eaux, au moment des étrennes — publicité massive et permanente durant plusieurs mois en faveur d'un seul produit rémunérateur. Les résultats financiers ont répondu à ses efforts. C'est ainsi que, durant les campagnes de publicité de 1934, en faveur des cigarettes en « *caporal doux* » la vente est passée de 88.000 unités au mois de juillet à 114.000 en décembre. De même, la consommation des « *Celtiques* » pour lesquelles une réclame identique était faite est passée de 75.000 unités en avril à 92.000 en septembre.

Proportionnant toujours sa publicité à sa production, la Caisse autonome a toujours observé un synchronisme complet entre la marche de ses fabrications et le volume de ses ventes.

137. — Ne négligeant pas les marchés extérieurs, le Service des Tabacs est arrivé à exporter des produits manufacturés à l'étranger (23 millions en 1934) alors que nous étions généralement tributaires. Des agences ont été créées en Egypte, en Hollande, en Chine, et des conventions ont été passées avec de nombreux pays: Tchéco-Slovaquie, Roumanie, Autriche, Japon.

SECTION IV

CONCLUSION

138. — Les faits que nous venons de présenter, en toute objectivité, montrent l'étendue des progrès accomplis depuis la disparition de l'ancienne Administration des Tabacs (18). Ils sont tout à l'honneur du Conseil d'Administration de la Caisse autonome, et particulièrement du Comité Technique qui a su, en peu d'années, redresser une situation peu brillante et qui, même actuellement, au cours de la longue période de dépression générale que nous traversons, maintient le S.E.I.T. dans une situation économique et financière remarquable.

Sans doute, certains esprits trouvent que l'organisation de la Caisse est bien trop soumise à la hiérarchie administrative ou au Parlement: le Président du Conseil d'administration est nommé par décret, trois membres du Comité technique sont nommés par le Ministre, Président et Vice-Président du Comité financier sont des parlementaires, le taux d'intérêt des bons de la Défense Nationale, le prix des tabacs sont fixés par décret, un contrôle administratif et juridictionnel s'exerce sur les finances...

(18) Nous signalons cependant un article de la *Revue Politique Parlementaire* de septembre 1928 (page 417) où M. le Doyen Allix, fait justice de certaines critiques exagérées, émises contre la gestion du monopole des Tabacs antérieurement à 1926.

Il ne nous semble pas, cependant, que ce soit là le véritable obstacle au développement de la liberté de Caisse d'Amortissement. L'ingérence du Gouvernement, importante en apparence est minime dans les faits, car le Ministre se borne en général à entériner les propositions qui lui sont soumises par les Comités et le Conseil d'Administration. Les parlementaires, Membres de ce Conseil, sont généralement choisis pour leur compétence technique et financière et ont su, toujours, avec dextérité et pondération, concilier la politique de la Caisse autonome avec celle du Gouvernement.

Mais, il n'en reste pas moins qu'à certains égards, l'autonomie de la Caisse est très relative. La Caisse a hérité d'une série de sujétions, résultant de lois ou règlements antérieurs — que le législateur de 1926 n'a pas eu le courage d'abroger — qui, dans bien des cas, paralysent son initiative. Elles découlent, en particulier des prescriptions du deuxième paragraphe de l'article 10 de la loi du 7 août 1926, d'après lequel doivent être respectés « les droits acquis du personnel de fabrication ou de vente, ainsi que les garanties accordées aux planteurs de tabac ».

Quel est l'avenir de la Caisse autonome d'amortissement ? Il ne faut pas oublier que le S. E. I. T. n'est qu'une partie annexe de la Caisse — avant tout organe de gestion et d'amortissement de la dette publique. Or, depuis quelques années, on constate la diminution du rendement des produits affectés à la caisse.

Les excédents budgétaires ont disparu depuis 1930. Les contributions volontaires sont d'une importance minime. Les recettes des droits successoraux, et de la taxe sur la première mutation décroissent d'année en année par suite du ralentissement de l'activité économique. Aussi l'on s'est demandé si, en 1936, le minimum constitutionnel serait at-

teint. Pour accroître la dotation de la Caisse autonome, il lui a été attribué la gestion du Service des Allumettes (décret du 21 septembre 1935). Mais, en contrepartie de ces recettes, le Gouvernement a naturellement profité de l'occasion pour lui imposer de nouvelles charges d'amortissement (conventions des 26 juillet et 19 septembre 1935). La gestion du service des Allumettes se fera exactement dans les mêmes conditions que celle du Service des Tabacs. Il est à noter cependant que la passation des marchés de fournitures avec une Société ou un Etat étranger, est formellement interdite sauf dérogation expressément autorisée par le Ministre des Finances pour les marchés dont la durée n'excèdera pas une année.

L'expérience accomplie sur le service des Tabacs fait bien augurer de la réorganisation du nouveau service des Allumettes.

Espérons que la Caisse autonome d'amortissement, nantie de nouvelles ressources, pourra poursuivre son œuvre féconde, sans que son autonomie et sa liberté de mouvements soient en rien altérées. Et souhaitons, quant au domaine plus restreint qui est le nôtre — service d'Exploitation Industrielle des Tabacs et des Allumettes, — que l'œuvre si bien commencée ne soit pas arrêtée en chemin par des contingences entièrement extérieures à elle.

TROISIEME PARTIE

CHAPITRE UNIQUE

LA REFORME DU SYSTEME

SECTION I. — *La Commission des Offices.* — 139. Projets de réforme des Offices. — 140. La Commission des Offices. — 141. Sa mission.

SECTION II. — *L'Œuvre de la Commission.* — 142. Plan de ses travaux. — 143. Question de l'autonomie. — 144. Réorganisation des Offices. — 145. Economies et récupérations au profit de l'Etat. — 146. Réorganisation du contrôle des Sociétés d'Economie Mixte. — 147. Le décret-loi du 25 octobre 1935.

SECTION III. — *L'état actuel de la Question.* — 148. Le problème actuel des Offices. — 149. La « Régie Commerciale » du Service des Alcools (décret-loi du 29 septembre 1935).

SECTION I

LA COMMISSION DES OFFICES

139. — L'autonomie financière des Offices a fait l'objet de nombreuses critiques. Il lui a souvent été reproché d'être cause de gaspillage des deniers publics. Aussi de nom-

breux parlementaires et publicistes ont demandé des réformes.

Dans la séance du Sénat du 30 juin 1930, au cours de laquelle de très dures observations furent émises envers la gestion de l'Office de l'Azote, M. BLAIGNAN disait: « en fait, les Offices se soustraient à toute vérification sérieuse. Une législation d'ensemble s'impose ». On demandait la responsabilité pécuniaire des Administrateurs et Directeurs, et même un contrôle technique à côté du contrôle administratif et financier.

M. CAILLAUX, Président de la Commission des Finances du Sénat, trois ans plus tard, s'exprimait ainsi (1): « l'Office est la pépinière de tous les abus: abus de hauts fonctionnaires qui trouvent le moyen, par les Présidences de Conseils d'administration, notamment, de faire augmenter leurs émoluments, abus d'infiltration dans le personnel. L'Office n'a pas réglementation pour le travail qu'on y introduit... Le coup de balai, et tout de suite! »

Devant la carence des Gouvernements successifs, M. de LASTEYRIE déposait (2) un projet de réglementation pour régir la matière, avant que soit voté le statut « œuvre longue et compliquée qui soulèvera de vives résistances » (3). Ce texte instituait un contrôle financier. Tout en laissant subsister le statut administratif des Offices et établissements autonomes, il prévoyait l'approbation préalable du budget par le Parlement, si le montant en était supérieur

(1) Première séance, 18 février 1933.

(2) Doc. Parl. 1932. Ch. Annexes, n° 1156.

(3) M. Ernest LAFONT avait déjà déposé le 30 juin 1931 une proposition de résolution qui n'eût pas de suite.

à 5 millions, et par le Ministre des Finances et le Ministre intéressé dans les autres cas.

En outre étaient établis les contrôles administratif des dépenses engagées et juridictionnel de la Cour des Comptes.

140. — Ce projet ne fût jamais discuté. Il fallût recourir à l'artifice habituel d'une loi financière pour faire voter une disposition riche de conséquences: les articles 78, 79 et 80 de la loi du 28 février 1933, qui créaient une Commission chargée d'examiner « dans un délai de trois mois le statut et les comptes des divers Offices autonomes dépendant de l'Etat ». Ce délai était ridiculement court. Il fût prorogé une première fois par l'art. 116 de la loi de Finances du 31 mai 1933. La loi du 23 décembre 1933 (art. 12) a laissé ses pouvoirs à la Commission, sans limitation de temps, jusqu'à l'achèvement de sa mission.

Cette Commission, placée sous l'autorité du Président du Conseil, comprend :

Deux Sénateurs et deux Députés, représentants de chacune des Commissions des Finances, et de chacune des Commissions des Comptes définitifs de la Chambre et du Sénat.

Deux représentants de la Commission Supérieure des Economies (instituée par décret du 22 octobre 1932).

Un représentant de la Cour des Comptes,

Deux représentants du Ministre des Finances ou du Budget (le Directeur du Budget et un Inspecteur Général des Finances) (4).

(4) Le Décret du 29 mars 1933 a nommé, en qualité de membres: MM. HERVEY et CHERON; Louis DREYFUS et Ernest LAFONT; HAGUENIN, Directeur du Budget; DECROIX, inspecteur général des Finances; BRIN, Conseiller Maître à la Cour des Comptes; LAURENT, Secrétaire Général de la Fédération des Fonctionnaires; de la LANDE DE CALAN, conseiller référendaire à la Cour des Comptes.

A ces Membres permanents est adjoint, pour l'examen de chaque Office, un représentant du Ministre dont dépend l'établissement.

141. — Son rôle, tel qu'il est fixé par la loi comprend deux points :

1° *Examen des statuts et comptes des Offices autonomes dépendant de l'Etat,*

— Pour les incorporer dans les services normaux des Ministères,

— ou apporter à leur organisation et à leur gestion toutes modifications utiles dans un but d'économie et de clarté.

2°) *Examen des conditions et des formes dans lesquelles les budgets des Offices seront soumis à l'approbation des Chambres.*

Les conclusions de la Commission devaient être soumises au Ministre intéressé et au Ministre du Budget qui prendraient sous leur contreseing un décret réglant les modalités de fonctionnement des services dont il s'agit, ou proposeraient les dispositions législatives nécessaires (art. 78, loi du 28 février 1933). Ultérieurement a été décidé que les décrets pris sur avis de la Commission et sous le contreseing des deux mêmes Ministres « pourraient prononcer, nonobstant toute disposition législative contraire, les suppressions et transformations d'établissements jugées nécessaires ainsi que toutes mesures d'exécution » (loi du 23 décembre 1933, art. 12).

Mais il est bien évident que la compétence de la Commission n'était pas strictement limitée aux *Offices* dépendant de l'Etat. Les travaux préparatoires montrent que les mesures futures devaient concerner tous les services publics hors budget, quelle que soit leur qualification: Offices, Etablissements, Instituts, Caisses, etc... « Le législateur a voulu essentiellement réagir contre une tendance qui s'est

manifestée surtout pendant les premières années qui ont suivi la guerre, et qui consistait à laisser vivre, en dehors du budget général, en dehors du contrôle du Parlement, en dehors même du contrôle du Ministre des Finances, un nombre de plus en plus grand de services auxquels l'autonomie financière avait été accordée pour des motifs souvent mal justifiés » (5).

SECTION II

L'ŒUVRE DE LA COMMISSION

142. — La Commission, devant le nombre considérable d'établissements possédant l'autonomie financière a voulu commencer par ceux qui avaient encouru le plus de reproches. Comme, fréquemment, des attaques sont lancées contre « l'Etat-Industriel », d'abord ont été examinés les Offices industriels, commerciaux, bancaires, économiques et techniques (6).

(5) Rapport général présenté au nom de la Commission des Offices par M. BRIN (15 septembre 1935), p. 5.

(6) La Commission, après controverse avec le Ministre des Finances, s'est réservé le droit d'examiner plus tard le S.E.I.T., géré par la Caisse autonome. Mais, elle n'a pas revendiqué le contrôle de la Caisse des Dépôts, établissement contrôlé d'ailleurs par une Commission de surveillance où se trouvent des Parlementaires. Il est bien évident que pour le S. E. I. T., la Commission ne pourra en demander l'incorporation dans les services normaux des Ministères, puisque la raison d'être de la Caisse d'amortissement consiste dans l'autonomie de sa gestion.

Pour chaque Office, un rapport particulier a été établi (soit par des Membres de la Commission, soit par des Rap-
porteurs spéciaux pris dans les grands corps de contrôle :
Cour des Comptes, Inspection des Finances), déposé et dis-
cuté devant la Commission; les conclusions en étant adres-
sées au Gouvernement.

Pour mener à bien cette œuvre, la Commission du mois
d'avril 1933 au mois de septembre 1935, a dû tenir 81 séan-
ces.

Elle a réparti ses travaux en quatre objets différents :

— Examen de la situation de chaque Office, avec déci-
sion sur le maintien ou la suppression de son autonomie
financière.

— Réorganisation et contrôle des Offices, aux points de
vue comptable et administratif.

— Economies et récupérations possibles au profit de
l'Etat.

— Examen des sociétés d'économie mixte, ou des sociétés
ayant fait appel au concours financier des Offices.

Des mesures de réorganisation sont déjà intervenues. Il
faut, d'ailleurs, remarquer que le Gouvernement n'a pas at-
tendu les délibérations et conclusions de la Commission
pour supprimer certains Offices. Le décret-loi du 4 avril
1934 a supprimé l'autonomie de six de ces établisse-
ments (7), en sus de celle de l'Office National du Commerce
Extérieur, supprimée par la loi du 28 février 1934. C'était
un premier effort « pour faire disparaître les organismes

(7) Ce sont: L'Office National de Législation Etrangère et de
Droit International, — l'Institut d'hydrologie et de climatologie, —
l'Office National des Prêts d'Honneur, — l'Institut des Recherches
Agronomiques, — l'Agence Générale des Colonies, — l'Office Na-
tional d'Hygiène Sociale.

parasitaires, incorporer dans le cadre régulier des administrations ceux dont le maintien s'imposera, et supprimer ainsi tout démembrement du pouvoir de l'Etat » (8).

I. — *Question de l'autonomie*

143. — « *La Commission s'est attachée à ne jamais proposer de solution purement doctrinale, mais à différencier ses propositions selon les besoins et le caractère des services qu'elle examinait* » (9).

Pour les établissements industriels ou bancaires, l'autonomie financière présente trop d'avantages (10) pour qu'on ait songé à la supprimer. Une exception a cependant été faite pour les Manufactures de Beauvais et des Gobelins, dont l'exploitation était déficitaire. Mais, c'est que les préoccupations artistiques et le désir de maintenir une vieille tradition française doivent primer les fins commerciales. Aussi, la Commission des Offices, préférant la suppression de l'autonomie, a cependant demandé le rattachement à la Direction Générale des Beaux-Arts.

Quant aux Offices Administratifs, gérant en général des services analogues aux services publics ordinaires, la Commission n'a demandé le maintien de leur autonomie que, pour d'impérieuses raisons particulières à chaque espèce. Ainsi, pour l'Office National des Mutilés, décret du 8 août 1935: supprimer l'autonomie paraîtrait « manquer à des engagements en quelque sorte sacrés » (11).

La suppression d'un établissement en tant qu'établissement autonome ne va pas entraîner la disparition du service qu'il gérât. Le service sera rattaché à l'administration

(8) Rapport au Président de la République précédant le décret

(9) Rapport BRIN, p. 24.

(10) Cf. *supra*, p. 57.

(11) Rapport BRIN, p. 21.

centrale des Ministères, ou bien il lui sera laissé, quelquefois, la personnalité administrative, à défaut de personnalité financière. *La Commission a toujours indiqué les modalités de réorganisation du service.*

On peut citer, dans le premier cas: les Services de l'Office National d'Hygiène Sociale qui ont été rattachés au Ministère de la Santé Publique et de l'Education Physique (décret du 13 avril 1934), ceux de l'Office de Législation étrangère et de Droit International, au Ministère de la Justice.

Dans la seconde catégorie, l'Office National du Commerce Extérieur a été supprimé le 28 février 1934. Mais le décret du 24 juin de la même année organise les *Services de Renseignements du Commerce Extérieur* au Ministère du Commerce. De cette transformation il est attendu 700.000 francs d'économies (séance Chambre 28 février 1934). L'Office National du Tourisme a vu cesser son activité au 31 décembre 1935. Mais ses fonctions sont désormais assurées par le *Centre National d'Expansion du Tourisme du Therma-tisme et du Climatisme* (décret du 25 juillet 1935) et par les Services du Tourisme, relevant du *Commissariat Général au Tourisme* (décret du 7 septembre 1935). — Le Commissaire Général au Tourisme s'occupe exclusivement des services administratifs, tandis que le Centre National d'Expansion gère les services d'information et de propagande économique et commerciale avec la collaboration des intéressés. Les services du Tourisme fonctionneront « sous l'autorité du Gouvernement et le contrôle du Parlement ». Cette formule tend à faire apparaître clairement au Budget de l'Etat » le montant des taxes, préciputs, et tous crédits afférents au Tourisme » (12). Mais on peut remarquer

(12) Rapport au Président de la République précédant le décret du 25 juillet 1935.

que cette unité du budget général se fait au détriment de celle du budget du Tourisme, puisque les crédits seront répartis en deux services. Il pourra s'en suivre une aggravation des frais généraux.

D'un autre côté, la Commission a demandé la suppression de la personnalité civile et de l'autonomie financière de l'Office des Recherches Scientifiques et de la Caisse Nationale des Sciences. En même temps, elle préconisait l'institution au Ministère de l'Education Nationale d'un *budget annexe de la Recherche Scientifique* pour coordonner les services des recherches scientifiques, lutter contre les doubles emplois de crédits et prévenir les déviations de l'activité des services. Ce budget aurait dû comprendre également un fonds de réserve et de renouvellement du matériel et des installations. Nous verrons plus loin que le Gouvernement n'a pas adopté ici — à tort semble-t-il — les vues de la Commission.

II. — Réorganisation des Offices

144. — Cette question a trait au régime administratif des Offices, et non plus à leur régime financier. De nombreuses propositions étaient faites, qui voulaient accroître la tutelle du Ministre, et le contrôle du Parlement: les lois du 28 février 1933 (approbation par le Ministre des projets de budget), du 24 décembre 1934 (publication annexe au projet de budget général des précisions de recettes et de dépenses) ont été votées en ce sens.

La Commission a continué dans cette voie, cherchant à renforcer le contrôle de l'autorité supérieure. C'est sur ses désirs que les nouveaux statuts des Offices ne prévoient aucune délibération immédiatement exécutoire: l'approbation ministérielle (même tacite: silence de 15 jours) est toujours obligatoire.

Elle a demandé que les Conseils d'administration soient

moins nombreux et que la majorité y soit toujours assurée aux représentants de l'Etat.

Tous les décrets relatifs aux Offices, parus en 1934 et 1935 ont été pris généralement après son avis et le plus souvent, conformément à ses conclusions: ainsi, le décret du 15 décembre 1934, réglementant la comptabilité des Offices à caractère industriel ou commercial. Les comptes de ces établissements forment plutôt une comptabilité de résultats que de crédits, et il est indispensable de connaître à tout moment leur exacte situation active et passive. Le décret prévoit dans tous les détails la forme des comptes, bilans, inventaires, les contrôles du Parlement, de la Cour des Comptes et des Ministres (13).

Les décrets-lois de 1935 (en particulier ceux du 8 août, des 25 et 30 octobre) procèdent des mêmes principes. En voici quelques exemples:

Quant à l'Office National de la Propriété Industrielle, le Directeur de la Propriété Industrielle au Ministère du Commerce sera de droit Directeur de l'Office: ainsi est réalisée l'unité de direction des services. Il ne tiendra plus son autorité d'une délégation du Conseil d'Administration, mais du Gouvernement, c'est-à-dire du Ministre. Les pouvoirs respectifs du Directeur et du Conseil seront par conséquent nettement délimités.

Le budget des Chemins de Fer de l'Etat sera approuvé dans les mêmes conditions que celui de tous les autres établissements industriels. Les dispositions du décret du 6 février 1934 qui instaurent, pour eux une approbation spéciale par le Parlement et un vote des Chambres par section, sont annulées.

(13) Voir Annexes III.

La Manufacture de Sèvres et l'Office National des Combustibles Liquides, sont l'objet de réformes identiques.

Enfin, de nombreuses mesures de portée générale ont été prises : institution d'un contrôle financier — réglementation des provisions afférentes aux emprunts émis par les collectivités et établissements publics — réformation de l'approbation des comptes des Offices et de leur publication au compte général de l'administration des Finances — contrôle de l'Etat en cas de rétrocession de marchés ou conventions des établissements publics, dépassant un million.

III. — *Economies et récupérations au profit de l'Etat.*

145. — Les Offices ayant soulevé de nombreuses objections comme étant une cause de gaspillage des fonds publics, ce point devait être particulièrement approfondi.

Déjà la Cour des Comptes relevait rigoureusement dans chacun de ses rapports annuels, les erreurs de comptabilité, les dépenses inutiles des établissements publics. Elle exprimait l'avis que « le nombre toujours croissant de ces organismes, devait entraîner une augmentation de dépenses et une diminution de contrôle », et remarquait « que le coût de certains services augmente quand il passe de l'administration centrale d'un Ministère à l'administration autonome d'un Office » (14). Et, en effet, elle a signalé divers exemples typiques :

Dépenses de personnel engagées dans des conditions irrégulières ou exagérées (Office Scientifique et Technique des Pêches Maritimes).

Frais de mission abusifs (Office National du Commerce Extérieur).

(14) Rapport 1924-25.

Exagération des subventions de l'Etat, puisqu'excédents en fin d'exercice (Offices Agricoles).

Diminution du contrôle, atteinte à l'unité administrative comme à l'unité budgétaire...

Les subventions de l'Etat et les affectations d'impôts étaient matières à révision. La Commission des Offices a demandé des réductions.

La subvention de 800.000 francs accordée au Port du Havre pour l'entretien des accès a été réduite à 200.000 francs.

La subvention accordée pour le même objet au Port de Bordeaux a été réduite de 750.000 francs.

Une subvention de 195.000 francs allouée à l'Office Scientifique et Technique des Pêches Maritimes a été supprimée — mais compensée cependant par un léger relèvement de certaines taxes allouées à l'Office.

La subvention allouée à l'Office National des Mutilés a été réduite de quelque 35 millions et devra continuer à être progressivement réduite dans les années à venir.

La Commission a également demandé que des sommes indûment versées à certains Offices, ou conservées inutilement par eux, fassent retour à l'Etat: une somme de 7 millions, représentant des intérêts indûment alloués à l'Office des Biens et Intérêts Privés et à l'Office de Vérification et de Compensation d'Alsace-Lorraine — une somme de 6 millions et demi, montant de la dette de l'Office National de la Navigation, au titre du produit des locations des bateaux rhénans — Une somme de 750.000 francs allouée à l'Office National du Commerce Extérieur et non employée...

Des réductions ont pu être également réalisées par suite de compression du personnel. Le décret du 4 août 1935 supprime 21 emplois à la Manufacture de Sèvres.

L'Etat, par ailleurs, s'est réservé une partie des bénéfices

de certains Offices industriels. L'Office National des Combustibles Liquides, l'Office National de la Navigation, doivent verser la moitié de leurs bénéfices tels qu'ils résulteront du compte pertes et profits, après déduction des amortissements ordinaires.

Le budget de l'Etat sera quelquefois aussi allégé: ainsi les frais de personnel de la Direction de la Propriété Industrielle, au Ministère du Commerce sont transférés du budget général au budget propre de l'Office National de la Propriété Industrielle.

Enfin, diverses taxes doivent faire retour au budget général: par exemple celles qui étaient attribuées à l'Office National du Commerce Extérieur, ou à l'Office National du Tourisme, aujourd'hui supprimés. Il a été préconisé la réintégration au budget général de la surtaxe de péréquation sur les essences et de la surtaxe sur les spiritueux importés, affectées au service des alcools.

IV. — *Sociétés d'économie mixte et Sociétés ayant fait appel au concours financier de l'Etat ou des Offices dépendant de l'Etat.*

146. — Il était naturel que la Commission des Offices s'occupât des problèmes soulevés par ces sociétés. Ayant à contrôler l'activité des Offices publics, elle devait étendre sa compétence sur toutes les questions qui se rattachent à eux directement ou indirectement, et l'appel au concours financier des Offices par des sociétés privées, est souvent lourd de conséquences pour les finances publiques.

Cette collaboration d'établissements publics avec des groupements privés n'est pas seulement le fait d'Offices industriels, mais même administratifs. C'est ainsi qu'à côté des Mines Domaniales de Potasse d'Alsace, associées à la *Société Commerciale des Potasses d'Alsace*, à la *Société « Potasses et Engrais Chimiques »*, à la *Société belge des Pro-*

duits Chimiques du Limbourg, à la *Compagnie des Mines de Potasse de Blodesheim*, nous pouvons noter l'Office National de la Navigation, (office administratif) qui participe à la gestion de la *Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin*, de la *Société Française de remorquage du Rhin*, de la *Compagnie Générale de Traction sur les Voies Navigables*, de la *Société Française de Navigation Danubienne*, de la *Société Française de Navigation Rhénane*, de la *Société de la Traction du Nord* et l'Office National des Combustibles Liquides dont le fonctionnement et l'organisation ont été étudiées plus haut.

La Commission des Offices, après examen de la question a pris des conclusions ratifiées par un décret-loi du 25 octobre 1935.

Les intérêts que les Offices peuvent avoir dans d'autres entreprises revêtent deux formes: l'économie mixte et le prêt d'argent, susceptible lui-même, de divers aspects.

L'Economie mixte est la véritable association entre l'Etat, ou les Offices, et des particuliers ou des sociétés privées. L'Etat participe aux bénéfices, aux pertes, et coopère à l'administration. Cette forme « est très séduisante en apparence parce qu'associant à l'apport financier de l'Etat les qualités de l'entreprise individuelle » (15), mais elle n'a été acceptée que très tard en France. Elle n'y a eu que peu de succès.

Bien plus fréquente est la collaboration financière des Offices avec des Sociétés privées. De cette deuxième forme est totalement exclu un apport en capital de la part de la collectivité publique. Le concours financier est réalisé sous forme de garantie d'intérêts, d'avances remboursables, ou

(15) HUGON. — *Op. cit.*, p. 38.

de prestations en nature à rembourser par annuités. L'Etat ne participe pas à la gestion, mais se contente d'accorder certains privilèges. C'est surtout avec la crise économique actuelle qu'on a été amené à contrôler ces participations financières, car elles font dépendre l'une de l'autre tout une série d'entreprises. Si l'une d'elles se trouve en mauvaise posture financière, et dans l'impossibilité de régler ses dettes, elle entraîne successivement dans sa chute toutes les sociétés qui lui ont fait crédit: il s'en suit une cascade de faillites pour les sociétés privées; pour les Offices ou établissements de l'Etat, c'est le Trésor qui supporte les pertes.

Il existe deux façons de concevoir le contrôle de l'Etat (ou ici des Offices) sur les établissements qui font appel à son concours. Le contrôle peut être interne ou externe.

Jusqu'à maintenant, c'est la première forme qui a prévalu: la collectivité publique défend ses intérêts par la nomination d'un ou plusieurs administrateurs qui participent à la gestion des filiales; des représentants de l'Office font partie du Conseil d'administration des sociétés privées. Mais, du moment que la majorité fait la loi, au sein des Conseils d'administration, l'avis de l'Office risque fort de n'être pas toujours écouté. Il faudrait que l'Office ait la majorité des actions pour avoir la majorité des voix.

Aussi il est de beaucoup préférable que le contrôle soit externe. Il ne faut pas intervenir à tout instant dans la gestion des entreprises commerciales. Mais si ces dernières prennent une décision dangereuse pour les finances, c'est au Directeur de l'Office, et même au Ministre à intervenir pour les ramener dans la voie de la saine gestion.

A cet effet la Commission des Offices a recommandé qu'un contrôleur financier soit délégué par le Ministre des Finances auprès de toute société qui a fait appel au concours financier de l'Etat. Ce contrôleur financier ne devrait pas

faire double emploi avec le Commissaire aux comptes, aucune restriction à ses pouvoirs ne pouvant être établie par les statuts des entreprises privées. En même temps, un nouvel organisme était prévu pour centraliser tous les renseignements obtenus par ces contrôleurs financiers, et pour leur donner à chacun des directives procédant d'un même plan: c'était une *Commission supérieure de contrôle* qui pourrait donner à tout instant au Ministre tous les renseignements relatifs à la situation des sociétés à qui l'Etat ou ses dépendances ont accordé une aide financière. Grâce à cette Commission, le Ministre pourrait rapprocher les résultats obtenus et les méthodes d'exploitations adoptées. Ses pouvoirs de décision ne seraient pas changés puisque la Commission n'aurait qu'un rôle consultatif.

Enfin la Commission des Offices a demandé la création d'un *Compte Spécial des Participations de l'Etat et des Offices dépendant de l'Etat*. Il relatera tous les avantages financiers accordés aux sociétés mixtes et « le compte général de l'administration des Finances devrait faire ressortir les éléments essentiels de ce compte dans un état de situation qui constituerait pour le Parlement une des indications les plus utiles qui puissent lui être fournies sur la situation financière de l'Etat » (16).

147. — Un décret-loi du 25 octobre 1935 (J.O. p.11.706), a donné force de loi à la majeure partie des dispositions présentées par la Commission des Offices.

Après avoir posé en principe général le contrôle de l'Etat sur « les sociétés, syndicats, associations ou entreprises de toutes natures qui ont fait, ou feront appel au concours

(16) Rapport BRIN, p. 42.

de l'Etat sous forme d'apport en capital, de prêts, d'avances ou de garanties d'intérêts » il établit quatre sortes de mesures.

a) Des postes d'administrateurs — dont le statut sera fixé ultérieurement par décret — seront réservés à l'Etat.

b) Des agents chargés du contrôle financier, délégués du Ministre des Finances, seront placés auprès de chacune de ces entreprises. Ces agents auront à peu près les mêmes attributions que les contrôleurs financiers. Leurs pouvoirs seront précisés par décret, mais ils pourront toujours assister aux séances du Conseil d'Administration et aux Assemblées générales.

c) Une commission de 12 Membres, placée sous l'autorité du Ministre des Finances examinera les comptes d'exploitation et le bilan annuel de toutes ces entreprises, ainsi que les rapports des agents chargés du contrôle financier. Elle pourra également être consultée par les Ministres sur toutes questions financières relatives aux conventions passées ou à passer avec ces sociétés.

d) Un agent comptable, justiciable de la Cour des Comptes suivra le mouvement des participations financières de l'Etat dans toutes ces entreprises. Il produira chaque année un compte faisant ressortir la situation au 1^{er} janvier, les modifications intervenues en cours d'année et la situation au 31 décembre.

A côté de ces mesures permanentes et générales, il est prévu qu'un contrôle pourra être conféré sur ces mêmes sociétés à l'Inspection Générale des Finances, par ordre de mission du Ministre.

Toutes les dispositions établies par ce texte ne s'appliquent pas *ipso facto* aux sociétés, associations, entreprises qui bénéficient ou bénéficieront, non plus de prêts ou d'avances, mais de subventions de l'Etat. Ces sociétés ne pour-

ront être soumises à ce régime que sur décision rendue par décret contresigné du Ministre des Finances et du Ministre intéressé.

SECTION III

L'ETAT ACTUEL DE LA QUESTION DES OFFICES

148. — Après deux ans de travaux de la Commission des Offices — travaux suivis de nombreux décrets — essayons de fixer l'état actuel de la question, toute idée de réforme mise à part.

En 1933, existaient 75 Offices « environ ».

On été supprimés, 7 en 1934 (17), 4 en 1935: l'Office National du Tourisme (décret-loi du 25 juillet), la Caisse Nationale des Lettres (décret-loi du 25 octobre), les Manufactures de Beauvais et des Gobelins (décret du 22 septembre) (18).

Ont été réorganisés l'Office Scientifique et Technique des Pêches maritimes, l'Office National des Mutilés, l'Office des Biens et Intérêts Privés, l'Office National de la Propriété Industrielle, l'Office National des Combustibles Liquides, la Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes, les Chemins de Fer de l'Etat et d'Alsace-Lorraine, les Ports

(17) Cf. *Supra*, p. 173.

(18) Il faut aussi mentionner que les Offices Agricoles départementaux et régionaux, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, ont été supprimés par décret-loi du 30 octobre 1935.

autonomes, la Manufacture de Sèvres, l'Ecole des Mines d'Alès, le Musée National de la Légion d'Honneur (19).

Enfin, en sus du décret du 15 décembre 1934 (relatif à la comptabilité des établissements industriels de l'Etat), six mesures de portée générale ont été prises relativement à la tutelle de tous les Offices (20).

Certains établissements ont été créés: par exemple: la Caisse Nationale de la Recherche Scientifique. C'est un nouvel établissement autonome; mais il résulte simplement de la fusion de la Caisse des Recherches Scientifiques et de la Caisse Nationale des Sciences. L'Office National des Recherches Scientifiques est conservé en tant qu'établissement autonome, malgré l'avis contraire de la Commission des Offices. Ces deux établissements risquent donc de se juxtaposer, de faire double emploi, et de provoquer ainsi doubles dépenses.

149. — Par ailleurs, on pourrait croire qu'un nouvel Office a été créé; le Service des Alcools, dont il est intéressant de connaître, dans une étude sur les établissements autonomes la nature juridique.

Déjà, le « Service des Alcools » jouissait d'une autonomie de fait, bien que le décret qui l'a créé (13 août 1919) n'ait eu

(19) Un projet de loi réorganisant le régime des Mines Domaniales de Potasses d'Alsace et de l'Industrie de la Potasse a été adopté par la Chambre le 31 décembre 1935. Mais, il est encore pendant devant le Sénat. Au point de vue de l'organisation des Mines, il consacre la situation actuelle (Conseil d'Administration, Directeur, Etat de prévisions, Bilan et Rapport). Quant à l'organisation du commerce des Produits potassiques, la loi transforme la société commerciale en un comptoir de vente en commun entre les diverses mines. Ce comptoir à l'exclusivité des ventes, mais doit pourvoir d'abord aux besoins français à des prix dont les maxima sont fixés par l'autorité ministérielle.

(20) Cf. *Supra*, p. 178.

aucun caractère réglementaire au point de vue de l'organisation financière du service. Le compte des alcools était rattaché à la Direction des Poudres. Il avait, cependant, un chef de Service spécial « ayant dans les limites des attributions confiées au monopole des pouvoirs bien plus larges que ceux laissés à un Directeur d'établissement public autonome » (21). Ce chef de Service était ordonnateur.

Cette législation provisoire fut prorogée à plusieurs reprises et, en dernier lieu par la loi du 27 février 1926. Alors que les finances du Service avaient été gérées, jusqu'en 1931, sans règles organiques, un décret du 31 mai 1931 a créé au Service des Alcools un emploi de contrôleur financier et un emploi d'agent comptable. Mais, tout le service n'était organisé que par des mesures de détail; deux faits le montreront.

En 1922, le Chef du Service avait préparé un projet de budget pour l'exercice suivant, mais aucun département ministériel n'a voulu lui donner son approbation. En 1924, figuraient au projet du budget, parmi les comptes spéciaux du Trésor, les résultats financiers du Service des Alcools. Ce tableau disparut dans le projet de budget de 1926, la direction du budget ayant estimé qu'il était incorrect de faire figurer parmi les comptes spéciaux les opérations de cet établissement dont la nature juridique n'était pas encore déterminée (22).

Aussi, la création d'un Office de l'Alcool fut demandée par certains. Le Gouvernement n'a pas suivi cette voie.

Le décret-loi du 30 juillet 1935, crée un nouveau régime

(21) WEILL. — *Le Monopole de l'Alcool Industriel*, p. 104.

(22) WEILL. — *Op. cit.*, p. 111.

économique de l'alcool, et celui du 29 septembre de la même année (rangé au J.O. du 31 octobre 1935 sous la rubrique « Offices et Etablissements ») réorganise le Service des Alcools sous la forme nouvelle d'une « *Régie Commerciale* ».

Le Service des Alcools comprend désormais deux Cais-
ses: la Caisse générale, équilibrant son budget par ses
propres moyens à l'aide de ses achats et de ses ventes achète
l'alcool aux divers producteurs. La Caisse annexe est des-
tinée uniquement à résorber les excédents de récolte vini-
cole et à financer l'arrachage des vignes. Elle n'achète que
les alcools de vins provenant de la distillation obligatoire.
Cette Caisse annexe est constituée par un compte spécial,
indépendant, ouvert dans les écritures du Service des Al-
cools. Elle reçoit une subvention de 125 millions, versés an-
nuellement par la Caisse Générale, et perçoit une partie des
droits de circulation des vins et cidres.

Le Service Général des Alcools est une Régie Commer-
ciale dotée de la personnalité financière et placée sous l'au-
torité et le contrôle du Ministre des Finances. A la tête
du Service se trouve un Directeur, nommé par décret, assisté
d'un Comité de trois Membres (Directeur-Général des Con-
tributions Indirectes, Directeur des Poudres, Directeur du
Budget et du contrôle financier), et du Conseil Supérieur
des Alcools (36 Membres). Le Conseil Supérieur comprend
des représentants du Parlement, du Gouvernement, des
Agriculteurs, Distillateurs, Utilisateurs (ces trois dernières
catégories nommées par le Ministre des Finances). Il est
appelé à donner son avis sur les questions qui lui sont sou-
mises par le Ministre et est obligatoirement consulté sur
toutes modifications concernant le régime économique de
l'Alcool.

En outre, il convient de remarquer que le Service des Al-

cools est compris dans la liste des Offices et établissements autonomes de l'Etat assujettis au contrôle financier.

Où est alors la différence entre cette « régie commerciale » et l'Office? La différence sera sans doute plus sensible dans le principe que dans la pratique.

Tandis que l'Office a l'autonomie financière et la personnalité civile, le Service des Alcools n'a que la *personnalité financière*. C'est dire qu'il n'a pas de patrimoine distinct de celui de l'Etat. Bien qu'ayant un budget séparé, ses recettes et dépenses sont des recettes et dépenses d'Etat. Il est cependant doté d'une certaine organisation administrative indépendante: Directeur, Comité, Conseil Supérieur. Mais, grande faiblesse: il n'aura pas la possibilité de se constituer un fonds de réserve. Le Service des Alcools n'aura pas l'autonomie mais seulement l'individualité financière. Il n'est donc qu'une sorte de compte spécial du Trésor, nanti de services administratifs indépendants (23).

Le rapport au Président de la République, précédant le décret du 29 septembre fait bien remarquer que ce texte s'inspire des dispositions essentielles de la Commission des Offices.

Cette forme de régie commerciale sera-t-elle alors le modèle futur de l'intervention de l'Etat dans la vie économique? Après la vogue de la formule de l'« Office », doté de l'autonomie financière et de la personnalité civile, va-t-on arriver à un nouveau stade, présentant beaucoup d'analogies avec le précédent?

(23) Mais, alors que dans les comptes spéciaux ne figurent que des recettes ou dépenses de caractère anormal, dans le service doté de l'individualité financière figurent des recettes et dépenses annuelles d'exploitation.

Nous n'en pensons pas moins que cette modalité d'entreprise étatique sera, dans certains cas, nettement inférieure à l'Office: spécialement aux cas d'exploitations purement économiques, industrielles et commerciales.

CONCLUSION

De tous temps, la question des Offices a été chaotique. Les Offices, nés de circonstances fortuites se sont multipliés rapidement, au hasard des lois et des ministères, ont été organisés sans règles fixes, ont fonctionné chacun isolé dans sa sphère. Partout et toujours a régné la plus grande incohérence.

Après une période de faveur extraordinaire, subitement, le vent a tourné : un courant d'hostilité sans cesse accrue s'est développé. La crise économique rendant difficile la réalisation de l'équilibre budgétaire, malgré des lois de « *redressement financier* » se succédant à une cadence accélérée, il fallait trouver des responsables à cet état de choses. Parmi ces *responsables*, ont figuré en bonne place les Offices. Alors que leur structure juridique, ou leur existence même étaient ignorées du public, si ce n'est des Gouvernants, ils sont passés au premier plan de l'actualité. Plusieurs ont été supprimés, d'autres violemment attaqués et l'on a créé une Commission spécialement chargée de les réorganiser.

Il est bien facile de charger de toutes les fautes ceux qui ne peuvent se défendre, mais on ne peut s'empêcher de constater qu'ils ont servi quelque peu de « boucs émissaires ». Une preuve en est que les chiffres donnés au début de cette attaque contre les Offices ont été, après examen, reconnus

considérablement exagérés, et finalement d'importance bien moindre à côté de l'imposante masse des quelques 45 milliards du budget général.

C'est ainsi que M. JACQUIER, dans son rapport déjà cité sur le Budget général de l'exercice 1933, fixait le volume budgétaire des Offices à 14 milliards et demi (1). Sur cette somme, 7 milliards représentaient la part de la Caisse d'amortissement, 1 milliard celle des Mines de la Sarre, 4 milliards et demi celle des Chemins de Fer de l'Etat et d'Alsace-Lorraine, établissements industriels indispensables, auxquels nul n'a jamais songé d'ôter l'autonomie. Et M. JACQUIER ajoutait: « si l'on déduit du total, le montant des dépenses de ces importants établissements, le volume des autres Offices contrôlés par le Ministre des Finances dépasse encore un milliard, et s'approche d'un milliard et demi, si l'on y ajoute les dépenses des Offices non contrôlés par le Ministre des Finances ». Mais, la masse des critiques se contentant des premiers mots du rapport s'était emparée du chiffre de 14 milliards, chiffre nettement exagéré et ne cessait de le proclamer.

Après examen, la Commission des Offices a abouti, pour 1935, au chiffre de 1.600 millions environ: le total des évaluations de 1935 est donc en régression sensible sur les chiffres correspondants de l'exercice 1933, le rapport JACQUIER ne comportant pas les chiffres afférents à certains Offices: Ports autonomes, (187 millions), Caisse de crédit aux départements et aux communes (38 millions), Conservatoire Na-

(1) Ce rapport fixait également le total des impositions et taxes que les Offices étaient autorisés à percevoir par délégation de l'Etat à 7.074.903.329 francs dont il ne restait que 86.043.829 francs après déduction des taxes au profit de la Caisse autonome.

tional des Arts et Métiers (9 millions). Mais, néanmoins, « si le problème des Offices était fort loin de présenter, pour l'équilibre du budget et la situation de la Trésorerie, l'importance primordiale qu'on lui a attribuée, des économies et récupérations importantes n'en devaient pas moins être recherchées de ce côté » (2).

Lorsque les réformes amorcées seront terminées, l'organisation des Offices sera-t-elle profondément transformée? Nous ne le pensons pas.

Dès à présent, la Commission des Offices a déclaré « qu'elle n'a pas trouvé dans les Offices, ces organismes parasitaires et dispendieux que dénonçait l'opinion. Constatant au contraire que, dans leur ensemble, ces services correspondent à un besoin, elle n'a pu conclure à leur suppression. » (3).

Pour les Offices industriels « il ne saurait être question de rattacher leur service au budget général. Tout se ramène pour eux à l'appréciation du rendement d'un capital dont l'Etat a remis la gestion aux Offices ». (4)

Les Offices administratifs autonomes sont une forme particulière de gestion d'un service public indispensable, nés des besoins collectifs. Ils reçoivent de l'Etat des subventions annuelles, s'élevant à 435 millions et des taxes spéciales s'élevant à 155 millions. C'est là seulement que des économies ont pu être recherchées lorsqu'il y avait des abus.

La Commission des Offices a très vite aperçu quelles réformes pouvaient le plus vite passer dans le domaine pra-

(2) Rapport BRIN, p. 47.

(3) *Ibid.*, p. 46.

(4) *Ibid.*, p. 44

tique. Ses décisions se sont traduites par des économies, des récupérations en capital, par une participation plus importante de l'Etat dans les bénéfices, et surtout par une extension de la tutelle tant au point de vue administratif qu'au point de vue financier. « Son action essentielle tient avant tout dans une œuvre de réforme, destinée à rétablir l'autorité de l'Etat sur des services qui dépendent de lui, à permettre au Parlement de voir clair dans la situation des finances nationales, à fournir enfin au contrôle de l'administration des Finances tous les instruments et moyens d'action nécessaires » (5). Les Offices ont vu leur statut administratif judicieusement modifié. Ils ont reçu une nouvelle organisation comptable. Ils sont plus étroitement soumis aux Ministres et au Parlement.

Le fait que la restauration de l'autorité de l'Etat était la réforme essentielle, montre mieux encore, que le problème des Offices n'est qu'un des aspects du problème des fonctions de l'Etat. Le temps n'est plus où la puissance publique se contentait d'assurer la sécurité et de rendre la justice. Dans tous les pays, elle est devenue puissance multiforme, manifestant son influence dans tous les domaines. Les Offices sont une forme-type de cet interventionnisme, forme très accusée quant à son domaine: elle peut toucher à toutes les branches de l'économie d'un pays, mais tempérée quant au fond: elle réalise la collaboration de l'Etat avec les groupements privés.

Comme toutes les institutions humaines, la formule de l'Office a ses qualités et ses défauts. Son importante exten-

(5) *Ibid.*, p. 47.

sion tient moins aux avantages qu'elle a présentés, qu'à un véritable engoûment pour toutes les innovations. Le mot « Office » a séduit beaucoup de gens — peut-être parce qu'il était très vague — et il en est découlé des inconvénients. Le tout eût été de ne pas multiplier ces établissements à l'excès, et aussi de faire, pour chacun, avant de le créer, un examen minutieux des circonstances de fait. Ce qui n'a pas été fait lors de la création des Offices doit être fait après.

Actuellement, le problème des Offices est encore en pleine évolution. La solution définitive n'apparaîtra que lorsque la Commission des Offices, dont l'œuvre soutenue a été déjà si féconde, aura achevé sa mission.

ANNEXES

ANNEXE I

LISTE DES OFFICES PUBLICS NATIONAUX (1)

Première Catégorie. — Offices Economiques (Fonction industrielle ou bancaire).

Caisse Autonome d'Amortissement (Loi du 7 août 1926).

Caisse de crédit aux départements et aux communes (loi du 28 décembre 1931).

Caisse des Dépôts et Consignations (loi du 28 avril 1816).

Caisse Nationale de Crédit Agricole (loi du 5 août 1920).

Chemins de Fer d'Alsace-Lorraine (décret du 1^{er} décembre 1926).

Chemins de fer de l'Etat (décret du 16 novembre 1926).

Manufacture Nationale de Sèvres (décret-loi du 1^{er} octobre 1926).

(1) A jour au premier avril 1936. Nous avons pris pour document essentiel de base le rapport de M. JACQUIER (budget 1933) auquel nous avons apporté les modifications consécutives aux lois et décrets intervenus jusqu'à ce jour.

Comme M. Jacquier lui-même n'avait pu établir une liste complète, nous n'avons point la prétention d'y être arrivés nous-mêmes.

Mines Domaniales de Potasses d'Alsace (décret du 22 août 1924).

Office National Industriel de l'Azote (loi du 11 avril 1924).

Port autonome de Bordeaux (décret du 13 novembre 1924).

Port autonome du Havre (décret du 13 novembre 1924).

Port autonome de Strasbourg (loi du 28 avril 1924).

Deuxième catégorie. — Offices administratifs.

Caisse Générale de Garantie des Assurances Sociales (loi du 5 avril 1928).

Caisse Intercoloniale des Retraites (décret du 1^{er} novembre 1928).

Caisse Nationale de la Recherche Scientifique (décret-loi du 30 octobre 1935).

Etablissement National des Invalides de la Marine (loi du 1^{er} janvier 1930).

Fondation Singer-Polignac (loi du 25 mars 1928).

Institut National Agronomique (loi du 25 février 1901).

Institut National d'Agronomie de la France d'outre-mer (décret du 17 décembre 1921).

Office des Biens et Intérêts privés (loi du 10 mars 1920).

Office National des Combustibles Liquides (loi du 10 janvier 1925).

Office National et Offices départementaux des Mutilés, Combattants, Victimes de la Guerre et Pupilles de la Nation (loi du 2 janvier 1918, loi du 19 décembre 1926, décret du 8 août 1935).

Office National de la Navigation (loi du 17 février 1912).

Office National de la Propriété Industrielle (loi du 24 octobre 1919).

Office National des Recherches Scientifiques et Industrielles et des Inventions (loi du 29 décembre 1922).

Office Scientifique et Technique des Pêches Maritimes
(loi du 31 décembre 1918).

Poste National de Radiodiffusion (Décret du 20 novembre
1933. Arrêté du 20 janvier 1934).

*Troisième catégorie. — Etablissements universitaires et
assimilés.*

Académie de France à Rome (décret du 1^{er} octobre 1926).

Caisse Nationale des Monuments Historiques (loi du 10
juillet 1914).

Conservatoire National des Arts et Métiers (loi du 13 avril
1900).

Conservatoire National de Musique et d'Art dramatique
(décret du 28 décembre 1926).

Ecole Coloniale (décret du 23 novembre 1889).

Ecole Française d'Archéologie d'Athènes (loi du 31 mars
1903).

Ecoles Nationales des Arts et Métiers (loi du 31 décembre
1907).

Ecoles Nationales d'Agriculture (loi du 5 août 1920).

Ecole Nationale des Beaux-Arts (décret du 28 décembre
1926).

Ecole Nationale des Eaux et Forêts (loi du 27 juin 1921).

Ecole Nationale d'Horlogerie (décret du 13 février 1903)

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (loi du 29 avril
1921).

Ecoles Nationales Professionnelles (loi du 25 juillet 1919,
art. 16).

Ecole Nationale Supérieure des Arts Décoratifs (loi de
Finances du 31 mars 1929, art. 58).

Ecole Nationale Supérieure des Arts et Industries Texti-
les de Roubaix (décret du 21 septembre 1930).

Ecole Nationale Supérieure de Céramique de Sèvres
(décret du 15 décembre 1891).

Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris (loi du 13 avril 1900).

Ecole Nationale Supérieure des Mines de St-Etienne (loi du 22 avril 1905).

Ecoles Normales Primaires (loi du 19 juillet 1889).

Ecoles Normales Supérieures de St-Cloud (décret du 30 décembre 1882) et Fontenay-aux-Roses (décret du 15 octobre 1880).

Ecoles Techniques des Mines d'Alès (décret du 20 décembre 1922) et de Douai (loi du 19 juin 1920, décret du 20 mars 1922).

Institut Français d'Archéologie Orientale au Caire (loi du 13 avril 1898).

Musée de l'Armée (décret du 28 décembre 1926).

Musée de la Légion d'Honneur (loi du 29 avril 1926).

Musée Jean-Jacques Henner (loi du 27 août 1926).

Musée Gustave-Moreau (loi du 30 mars 1902, art. 72).

Musée Rodin (loi du 28 juin 1918).

Museum d'Histoire Naturelle (loi du 31 décembre 1907).

Réunion des Bibliothèques Nationales (décret-loi du 28 décembre 1926).

Réunion des Musées Nationaux (loi de Finances du 16 avril 1895, décret du 28 janvier 1930).

Universités (loi du 10 juillet 1896).

Facultés (loi du 28 avril 1893).

Lycées (loi du 15 mars 1850).

ANNEXE II

LISTE DES OFFICES ET ETABLISSEMENTS AUTONOMES DE L'ETAT ASSUJETTIS AU CONTROLE FINANCIER (1)

Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs.

Service des Alcools (2) (Décret-loi du 27 septembre 1935).

Loterie Nationale (2) (Décret du 22 juillet 1933).

Musée National de la Légion d'Honneur.

Caisse de crédit aux Départements et aux Communes.

Musée de l'Armée.

Caisse Nationale de la Recherche Scientifique.

Office National des Recherches Scientifiques et Industrielles et des Inventions.

Réunion des Bibliothèques Nationales de Paris.

Collège de France (2) (Décret du 24 mai 1911).

Muséum d'Histoire Naturelle.

Réunion des Musées Nationaux.

Musée National Jean-Jacques Henner.

Musée Gustave Moreau

(1) Décret-loi du 25 octobre (J. O. du 31 octobre 1935, p. 11.729).

Musée Rodin.

Caisse Nationale des Monuments Historiques.

Manufacture Nationale de Sèvres.

Conservatoire National des Arts et Métiers.

Office National des Combustibles Liquides.

Office National de la Propriété Industrielle.

Caisse Générale de Garantie.

Caisse Intercoloniale des Retraites.

Institut National d'Agronomie.

Caisse Nationale de Crédit Agricole.

Opérations relatives à l'Assainissement et à la Défense du Marché du Blé (2).

Centre National d'Expansion du Tourisme, Thermalisme et Climatisme (Décret-loi du 25 juillet 1935) (2).

Mines Domaniales de Potasses d'Alsace.

Office National du Tourisme (en liquidation) (Loi du 8 avril 1910).

Mines Domaniales de la Sarre (en liquidation) (Décret du 23 octobre 1919).

Office National Industriel de l'Azote.

Office National de la Navigation.

Ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Strasbourg.

Office Scientifique et Technique des Pêches Maritimes.

Etablissement National des Invalides de la Marine.

Office National des Mutilés, Combattants, Victimes de la Guerre et Pupilles de la Nation.

(2) Nous faisons les plus expresses réserves quant à la qualification d'Office attribuée par le législateur à ce service.

ANNEXE III

TEXTES LEGISLATIFS GENERAUX CONCERNANT LES OFFICES

1° *Décret du 15 décembre 1934.*

Comptabilité des Etablissements Industriels
ou Commerciaux de l'Etat

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GENERALES

Article premier. — Les opérations en deniers et en matières, intéressant la gestion des Etablissements industriels ou commerciaux de l'Etat dotés de l'autonomie financière sont constatées dans des écritures tenues selon les lois et usages du commerce; leurs résultats sont déterminés par des inventaires, des balances mensuelles et un bilan annuel.

La comptabilité générale de chaque établissement doit permettre:

1° De contrôler la régulière exécution des autorisations budgétaires de chaque exercice;

2° D'apprécier la situation active et passive de l'entreprise.

Art. 2. — Les recettes et les dépenses de chaque exercice

sont évaluées dans un budget présentant distinctement les prévisions des recettes et des dépenses d'exploitation et celles des recettes et dépenses de premier établissement

Le budget est divisé en articles. Chaque article ne doit comprendre que des recettes et dépenses de même nature.

Les dépenses de personnel et les dépenses de matériel doivent faire l'objet de prévisions distinctes.

Art. 3. — Le budget est préparé par le directeur et délibéré et voté par le Conseil d'administration. Il est approuvé par le ministre intéressé et par le ministre des Finances qui doivent en être saisis au plus tard deux mois avant l'ouverture de l'exercice.

Si le budget n'est pas encore approuvé lors de l'ouverture de l'exercice, le directeur peut procéder à l'engagement des dépenses ordinaires ou d'exploitation dans la limite des crédits votés par le Conseil d'administration, sauf opposition du ministre intéressé ou du ministre des Finances.

Les modifications reconnues nécessaires en cours d'exercice sont délibérées, votées et approuvées dans la même forme que le budget.

Art. 4. — Un crédit peut être ouvert au budget pour recevoir l'imputation provisoire des dépenses imprévues. Ce crédit est mis à la disposition du directeur dans les conditions déterminées par les arrêtés spéciaux à chaque établissement. Le directeur rend compte de son emploi à la plus prochaine réunion du Conseil, qui fixe l'imputation définitive de la dépense.

Art. 5. — L'exercice est clos à l'expiration d'une période de douze mois.

Des comptes d'ordre débiteurs et créditeurs sont ouverts pour constater, en clôture d'exercice, les opérations de régularisation de recettes et de dépenses afférentes à chaque gestion.

TITRE II

ORGANISATION DES SERVICES

Art. 6. — Le Conseil d'administration est chargé de la gestion des affaires de l'entreprise. Les règlements propres à chaque établissement indiqueront la nature et l'importance des délibérations dont l'exécution doit être expressément subordonnée à une autorisation préalable par décision ministérielle ou par décret.

Toutes autres délibérations ne prendront effet que si, dans un délai de quinze jours, à compter de la date à laquelle il en aura reçu copie, le ministre ne s'est pas opposé à leur exécution.

Art. 7. — Le directeur est chargé, dans les limites de la délégation qui lui est donnée par le Conseil d'administration, d'assurer le fonctionnement des services et de passer au nom de l'établissement tous actes, contrats, traités ou marchés.

Il procède à l'établissement des ordres de recettes, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses. Il peut, sous sa responsabilité déléguer sa signature à un ou plusieurs chefs de service préalablement agréés par le Conseil d'administration.

Il tient comptabilité de l'engagement des dépenses et de

l'émission des titres de recettes et des ordres de paiement qu'il transmet au chef de la comptabilité générale.

Art. 8. — Le chef de la comptabilité générale agent comptable est nommé et son traitement est fixé après avis du conseil d'administration, par décret contresigné par le ministre des Finances et le ministre intéressé. Il ne peut être remplacé que dans les mêmes formes, après avis ou sur la proposition du Conseil d'administration.

Sous l'autorité du directeur, il tient notamment les journaux généraux d'achats et de ventes, les grands livres de clients et de fournisseurs, le journal général et le grand-livre de l'entreprise, ainsi que la comptabilité des ateliers et les inventaires des magasins; il dirige le personnel qui lui est nécessaire pour assurer l'ensemble de ces services. Toutefois, il est responsable de la sincérité des écritures.

Sous sa responsabilité propre, il est chargé de la perception des recettes, du paiement des mandats émis par le directeur, de la caisse et du portefeuille. Il a seul qualité pour opérer tout maniement de fonds et de valeurs.

Il veille à la conservation des droits et à la rentrée des revenus, créances et autres ressources de l'établissement.

Il prend charge des titres de perception qui lui sont remis par le directeur. Lorsque les recettes n'ont pu être recouvrées par les voies ordinaires, il en rend compte au directeur qui procède, s'il y a lieu, aux poursuites et instances judiciaires.

Il verse un cautionnement dont le montant et la nature sont fixés par arrêté du ministre des Finances.

Sa gestion est soumise aux vérifications de l'inspection générale des finances et au contrôle de la cour des comptes.

Le chef de la comptabilité générale peut, sous sa responsabilité et avec l'approbation du ministre des finances, dé-

leguer sa signature à un ou plusieurs de ses employés qu'il constitue ses fondés de pouvoir par une procuration régulière.

Art. 9. — Les travaux et fournitures doivent, en principe, faire l'objet, soit d'adjudications, soit de marchés de gré à gré après appel à la concurrence. Les dépenses n'excédant pas un chiffre déterminé par les règlements de chaque établissement peuvent être payées sur simple facture.

Art. 10. — Les admissions en non-valeur sont prononcées par le Conseil d'administration, sur la proposition du directeur et après avis du contrôleur financier.

Art. 11. — Aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits, sur un crédit disponible, au vu des pièces régulières établissant la réalité du service fait.

Tout paiement doit être refusé en cas d'opposition dûment signifiée.

Art. 12. — Les motifs de tout refus de paiement doivent être aussitôt portés par le chef de la comptabilité générale à la connaissance du directeur et éventuellement du contrôleur financier si le paiement est refusé pour défaut de visa de ce dernier. Si le directeur requiert par écrit et sous sa responsabilité personnelle qu'il soit passé outre, le chef de la comptabilité doit se conformer à cette réquisition qu'il annexe au titre de paiement.

Toutefois, aucune réquisition ne peut être faite, en cas de refus de visa du contrôleur financier, d'opposition ou de contestation touchant à la validité de la quittance. Les réquisitions pour absence ou insuffisance de crédit ne peuvent être admises en ce qui concerne les dépenses extraordinaires ou de premier établissement. Le directeur rend compte au Conseil d'administration des réquisitions de paiement par lui délivrées. Le chef de la comptabilité générale en informe le ministre des Finances et le contrôleur

financier par une lettre dont il remet copie au directeur.

Art. 13. — Des avances peuvent être consenties aux re-
gisseurs aux personnes chargées de missions, ainsi qu'aux
entrepreneurs et fournisseurs, dans les conditions prévues
par les arrêtés spéciaux à chaque établissement.

Art. 14. — Les opérations matérielles de recouvrement et
de paiement peuvent être effectuées sous toutes les formes
en usage dans le commerce, et notamment par virement
de banque, par chèque, par traite, par mandat-carte ou
chèque postal.

Les chèques et tous autres modes de règlement bancaires
sont émis par le chef de la comptabilité générale et doivent
obligatoirement porter la double signature de celui-ci et du
directeur.

En cas de règlement par compensation, il doit être fait
état distinctement, dans les écritures, du montant intégral
de la recette et de la dépense.

Art. 15. — Les fonds disponibles sont déposés au Trésor.
Ils peuvent toutefois, dans des conditions fixées d'accord
entre le ministre intéressé et le ministre des finances, être
versés en banque ou employés en placements à court ou
moyen terme.

Art. 16. — Le ministre des Finances est représenté auprès
de chaque établissement industriel ou commercial doté de
l'autonomie financière par un contrôleur financier.

Le même agent peut être appelé à exercer ses fonctions
concurrentement auprès de plusieurs établissements.

Le contrôleur financier délégué du ministre des Finances
assiste aux réunions du Conseil d'administration.

Il est chargé, dans les conditions qui seront fixées dans
les arrêtés spéciaux à chaque établissement, du contrôle des
dépenses engagées.

Il consigne ses observations dans des rapports qui sont
communiqués au Conseil d'administration et adressés au
ministre des Finances et au ministre intéressé.

TITRE III

BILAN — INVENTAIRES ET COMPTES ANNUELS

Art. 17. — Le directeur fait procéder par le chef de la comptabilité générale à l'établissement de l'inventaire de fin d'exercice.

Les approvisionnements destinés à la consommation et les marchandises destinées à la vente sont estimés au prix de revient déduction faite, s'il y a lieu, des dépréciations qui doivent être constatées à l'inventaire.

Des inscriptions distinctes à l'actif du bilan doivent faire ressortir le coût primitif des immobilisations et le montant des amortissements effectués.

Art. 18. — La balance générale fait ressortir séparément les soldes au début de l'exercice de chacun des comptes ouverts au Grand Livre, les opérations de l'exercice, tant les opérations réelles que les opérations d'ordre, les soldes en fin d'exercice.

Les comptes soldés doivent être décrits distinctement dans la balance.

Art. 19. — Dans les cinq mois qui suivent la clôture de l'exercice, le Conseil d'administration arrête le compte de pertes et profits et le bilan, et les transmet, appuyés d'un rapport sur les résultats de l'exercice expiré, et des propositions d'affectations des bénéfices au ministre intéressé et au ministre des finances.

TITRE IV

CONTROLE ET APPROBATION DES COMPTES

Art. 20. — Le chef de la comptabilité générale présente à la cour des comptes le compte de gestion des recettes et des dépenses budgétaires et hors budget, établi dans le cadre de la balance générale, et accompagné de toutes justifications prévues par les règlements, ainsi que d'une copie du compte de pertes et profits, du bilan et de tous états de développement permettant de suivre l'exécution du budget et de rapprocher la balance générale des pièces justificatives.

Le rapport annuel du Conseil d'administration et le rapport du contrôleur financier sont adressés à la Cour des Comptes par l'intermédiaire du ministre des finances.

Art. 21. — Les pièces justificatives doivent être produites à l'appui du compte et rattachées, d'après la nature des opérations, à chacun des comptes de la balance générale qu'elles concernent.

Les opérations d'ordre doivent faire l'objet d'éclaircissements conformément au plan comptable de l'entreprise.

Art. 22. — La cour des comptes atteste par une déclaration annuelle la conformité de la balance générale avec le bilan proposé par le Conseil d'administration à l'approbation des ministres.

Elle fixe par ses arrêts les recettes et les dépenses de l'exercice justifiées par le comptable et la situation de caisse, de banque et de portefeuille qui ressort de son compte.

Elle signale, dans des référés aux ministres et dans son rapport annuel au Président de la République, les observations d'ordre général soulevées par l'examen des comptes.

Les règlements propres à chaque établissement peuvent prévoir, en tant que de besoin la vérification sur place de certaines justifications.

La déclaration de conformité de la Cour des Comptes doit être communiquée au ministre intéressé et au ministre des Finances avant la fin du huitième mois qui suit la clôture de l'exercice.

Art. 23. — Dans les douze mois qui suivent la clôture de l'exercice, un arrêté concerté entre le ministre intéressé et le ministre des Finances statue sur l'approbation des comptes et l'affectation des bénéfices et fixe définitivement le bilan.

Art. 24. — Dans le même délai, le ministre intéressé communique au Parlement le rapport du Conseil d'administration, le bilan, le compte de pertes et profits, la déclaration de conformité de la cour des comptes et, s'il y a lieu, l'état de répartition des bénéfices.

Le bilan et le compte de pertes et profits sont publiés par ses soins au *Journal Officiel*.

Art. 25. — Des arrêtés spéciaux, établis de concert entre le ministre des Finances et le ministre intéressé, détermineront pour chaque établissement les mesures d'application du présent règlement. Ces arrêtés indiqueront les états de développement et les pièces à produire à l'appui des comptes et fixeront la procédure de notification et d'exécution des arrêts de la cour des comptes.

Art. 26. — Les décrets, arrêtés et règlements concernant l'organisation financière et comptable des établissements industriels et commerciaux de l'Etat dotés de l'autonomie financière devront être conformes ou révisés en conformité avec les dispositions du présent décret.

*2° Décret-loi portant Réforme de la Comptabilité
administrative et du Contrôle financier
(30 octobre 1935)*

Art. 8. — Il est créé dans chaque département ministériel, un comité de contrôle financier.

Art. 9. — Les membres de ce Comité sont nommés par décrets contresignés du ministre des Finances, pour une période limitée à un an. Leur mission n'est pas renouvelable plus de trois années successives.

Art. 14. — Le comité de contrôle est obligatoirement représenté dans toutes les commissions des marchés rattachés au département auprès duquel il exerce ses fonctions.

Art. 15. — Le Comité de contrôle veille à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des divers services; il contrôle l'exécution du budget, il signale les abus, les erreurs et les fautes, recherche les économies à réaliser et propose les améliorations à apporter dans l'organisation administrative du département ministériel auprès duquel il exerce sa mission.

Son contrôle peut s'exercer sur tous les établissements autonomes et collectivités dépendant dudit département.

Sa compétence s'étend sur toutes les opérations administratives, tant de l'administration centrale que des services extérieurs.

Art. 16. — Le comité a le droit de consulter toutes pièces et tous documents relatifs à l'administration financière des services soumis à sa surveillance et de charger ses membres

de recueillir sur place les éléments d'information utiles à son contrôle.

Art. 17. — Les constatations et observations des comités sont résumées dans un rapport général adressé au ministre des Finances et communiqué au président du Conseil, à la Cour des Comptes et au Parlement.

Art. 18. — Le comité de contrôle financier surveille spécialement la suite donnée aux observations formulées par la Cour des Comptes.

3° Décret-loi instituant le Contrôle Financier des Offices
(25 octobre 1935)

Article premier. — Des contrôleurs financiers placés sous l'autorité du ministre des finances exerceront le contrôle du fonctionnement financier des Offices et établissements publics de l'Etat dotés de l'autonomie financière, dont la liste sera établie par décrets contresignés du ministre des Finances.

La compétence des contrôleurs financiers s'étend à toutes les opérations susceptibles d'avoir une répercussion financière directe ou indirecte.

Art. 2. — Un contrôleur financier est placé auprès de chaque office ou établissement public autonome de l'Etat. Un même contrôleur financier peut avoir dans ses attributions le contrôle de plusieurs offices ou établissements.

Art. 3. — Les frais nécessités par l'exercice du contrôle financier visé aux articles précédents seront couverts par une contribution des établissements contrôlés dont le produit sera inscrit parmi les recettes d'ordre du budget général.

Les conditions d'établissement de cette contribution seront fixées par décret pris sous le contreseing du ministre des finances.

Art. 4. — Le nombre des contrôleurs financiers est fixé, au maximum, à dix unités.

Les contrôleurs financiers sont nommés par décret, sous le contre-seing du ministre des finances. Ils sont placés sous la seule autorité de ce ministre. Ils sont choisis exclusivement parmi les membres de la cour des comptes et de l'inspection générale des finances, les fonctionnaires de l'administration centrale du ministère des finances, les contrôleurs des dépenses engagées, les ingénieurs des manufactures de l'Etat, les membres des corps de contrôle de l'armée, de la marine et de l'air, et de l'inspection des colonies.

Un décret pris sous le contreseing du ministre des Finances déterminera les conditions de recrutement et le statut des contrôleurs financiers.

4° Décret-loi-relatif au mode d'approbation des Comptes des Offices et à leur publication au compte général de l'administration des Finances (25 octobre 1935).

Article premier. — La tenue de la comptabilité des offices autonomes dépendant de l'Etat est soumise aux règles générales imposées aux comptables publics. Les modalités d'application de cette disposition sont déterminées par le Ministre des Finances qui doit recevoir au moins mensuellement notification des résultats comptables de ces organismes.

Art. 2. — Les comptes administratifs et les bilans des offices autonomes dépendant de l'Etat sont arrêtés de concert par le ministre dont dépend l'établissement et par le ministre des finances et soumis par leurs soins à l'approbation du Parlement.

Art. 3. — A partir de l'exercice 1936, le compte général de l'administration des finances devra comprendre, dans une section spéciale, la description des opérations des offi-

ces autonomes dépendant de l'Etat et leurs résultats financiers.

5° *Décret-loi relatif au contrôle des marchés et conventions passés par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, et ayant fait l'objet d'une rétrocession (30 octobre 1935).*

Article premier. — Les marchés ou conventions de travaux ou fournitures, ou comportant exploitation de monopoles, de concessions, de services publics ou d'intérêt public passés par l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics, dont la valeur dépasse 1 million de francs, ne peuvent être rétrocédés, même partiellement, sans que le contrat de rétrocession porte pour le rétrocessionnaire, au point de vue de l'assujettissement aux différents contrôles, les mêmes obligations que celles imposées au cédant par les conventions primitives.

Vu: *Le Président de la Thèse*
Montpellier, le 10 avril 1936,
Louis DELBEZ.

— **Montpellier, le 20 avril 1936**
Vu: Pour le Doyen, l'Assesseur,
E. BECQUÉ.

Vu et permis d'imprimer:
Montpellier, le 21 avril 1936
Le Recteur
TAILLIART

